SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D. A. S. P.
SEÇÃO DE PUBLICAÇÕES
PUBLICAÇÃO AVULSA N.º 480

DEPART. DE IMP. NACIONAL — 1935

ARÍZIO DE VIANA

Directeur Général du DASP – Administrateur du Plan SALTE
Délégué du Brésil auprès de l'Institut International des Sciences Administratives

D. A. S. P.

UNE INSTITUTION AU SERVICE DU BRÉSIL

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
Section Brésilienne
RIO DE JANEIRO — 1955

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Section Brésilienne

[10]

ARÍZIO DE VIANA

Directeur Général du DASP – Administrateur du Plan SALTE
Délégué du Brésil auprès de l'Institut International des Sciences Administratives

D. A. S. P.

UNE INSTITUTION AU SERVICE DU BRÉSIL

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
Section Brésilienne
RIO DE JANEIRO — 1955

D. A. S. P.

UNE INSTITUTION AU SERVICE DU BRÉSIL

SOMMAIRE

I — QU'EST-CE QUE LE D.A.S.P.?

II — POLITIQUE ADMINISTRATIVE. ACTION DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

III — ORGANISATION ET MÉTHODES DANS LE CADRE DE L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE. CRISE ET BOULEVERSEMENT DU SYSTÈME ORGANISATEUR. LA MARCHE EN ARRIÈRE DE 1945. RESTAURATION ASSAINISSANTE. REPRISE DU MOUVEMENT RATIONALISATEUR.

IV — ASPECTS ET TENDANCES DE L'ADMINISTRATION BUDGÉTAIRE BRÉSILIENNE.

V — ACTIVITÉS ET PROBLÈMES DE LA DIVISION D'ÉDIFICES PUBLICS DU D.A.S.P.

VI — THÉORIE ET PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL DANS L'ÉTAT BRÉSILIEN.

VII — RECRUTEMENT ET SÉLECTION DU PERSONNEL. IMPLANTATION DÉFINITIVE DU SYSTÈME DU MÉRITE.

VIII — LE DASP: FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL ET DE PERFECTIONNEMENT TECHNIQUE. ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES ACTIVITÉS DES COURS DU D.A.S.P.

IX — ADAPTATION DES ACTIVITÉS DE DOCUMENTATION, DE STATISTIQUE ET DE RAPPORTS AVEC LE PUBLIC AUX OBJECTIFS DE L'ÉTAT. FACTEURS ET INSTRUMENTS DE RATIONALISATION ADMINISTRATIVE.

X — POSITION DU D.A.S.P. DANS LE SCHÉMA DE LA REFORME DU SYSTÈME ADMINISTRATIF DE L'UNION.

— I —

QU'EST-CE QUE LE D.A.S.P.?

Dans le cadre de l'organisation administrative brésilienne le D.A.S.P. présente des caractéristiques propres qui le définissent comme une institution essentiellement technique vouée à la recherche, à l'étude et à l'orientation générale des problèmes de l'Administration publique.

Sous l'angle purement légal, il s'agit d'un organisme directement subordonnné à la Présidence de la République exécutant ses activités dans un sens de coopération et d'articulation avec les autres organismes du service public fédéral (1).

C'est donc une entité située dans ce qu'on nomme le système des organismes de la Présidence de la République, dont la mission fondamentale et spécifique consiste à rendre de l'assistance technique au Chef de l'Exécutif et à l'aider.

Comme il a déjà été accentué à plusieurs reprises, le D.A.S.P. joue au Brésil un rôle analogue à celui qui, aux Etats-Unis de l'Amérique, est confié au "Bureau of the Budget" et à la "Civil Service Commission" — organismes intégrés dans l'"Executive Office of the President".

Le D.A.S.P. se maintient équidistant des Ministères, par force d'un impératif des techniques d'administration

(1) Décret-Loi nº 20.489 du 24/1/1946, Article 1º, Régiment du D.A.S.P.

générale qui exigent une mise en équation systématique et rationnelle de ses problèmes.

Le D.A.S.P. fonctionne comme un organisme d'assistance spécialisée du Président de la République — en fonction duquel il existe et pour lequel il travaille — et l'aide à remplir ses multiples et lourds devoirs administratifs.

Organisme intégralement voué aux idéaux de productivité et de rationalisation administrative, le D.A.S.P. constitue, dans la pratique, la plus importante expérience brésilienne de réaction contre l'inertie bureaucratique, notre impitoyable et traditionnelle "paperasserie".

Il faut insister sur le fait que le D.A.S.P. en stimulant le perfectionnement général des activités administratives de l'Union, contribue, d'une manière décisive à exhausser les niveaux de moralité et d'efficience des services publics.

Le D.A.S.P. est aussi profondément démocratique, soit de par ses origines issues de la plus authentique tradition administrative anglo-saxonne, soit de par ses objectifs essentiels, son action énergique et progressiste.

Personne n'ignore, d'un autre côté, que le D.A.S.P. constitue l'un de nos rares centres de recherches et d'études systématiques de l'administration publique par rapport à: planification, organisation et méthodes, budgets publics, personnel, matériel, et travaux publics, documentation et relations humaines dans le travail, c'est-à-dire, l'ensemble organique de ce que les spécialistes en Sciences Administratives et en Droit Administratif sont convenus de nommer "activités d'Administration Générale". L'expérience de tous les pays a démontré que l'Etat Moderne ne saurait se passer d'un département technique d'administration générale sous peine de retourner au chaos.

Les principales attributions légales du D.A.S.P. — dont le remplissement conditionne son existence — sont les suivantes:

I — *Dans le Secteur d'Organisation*

a) l'étude détaillée des divisions, des départements et des institutions publiques, en vue de déterminer, par rapport à la restriction des dépenses et à l'efficience, les modifications à faire dans l'organisation du service public, leur distribution et groupement, dotations budgétaires, conditions et méthodes de travail, rapports entre les uns et les autres, d'un côté, et le public, de l'autre.(2)

b) collaborer, quand on le demandera, à l'étude et au perfectionnement des services publics des Etats et des Municipes (3).

II — *Dans le Secteur du Budget*

a) organiser, annuellement, d'accord avec les instructions du Président de la République, le projet du Budget qui sera envoyé à la Chambre des Députés (4);

b) fiscaliser, par délégation du Président de la République et d'après ses instructions, l'éxécution du budget (5).

III — *Dans le Secteur d'Administration de Personnel*

a) étudier et proposer des systèmes de classification et de rémunération de fonctions et de charges publiques; (6);

---

(2) Article 2, I — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946..
(3) Article 3, XI — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(4) Article 2, XII — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(5) Article 2, XIII — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(6) Article 2, II — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.

b) orienter l'administration du personnel civil de l'Union (7);

c) sélectionner des candidats à des charges et à des fonctions du service civil fédéral, excepté ceux des Bureaux de la Chambre des Députés et du Sénat Fédéral ainsi que ceux du magistère et de la magistrature; (8)

d) réaliser l'entraînement, l'adaptation, la réadaptation et le perfectionnement des fonctionnaires civils de l'Union; (9)

e) préparer, quand ce sera conseillable, des candidats à des charges et à des fonctions publiques; (10).

IV — *Dans le Secteur d'Édifices Publics*

a) orienter la construction, la modernisation ou l'adaptation des édifices publics et de leurs équipements respectifs; (11)

b) examiner des projets et des budgets concernant la construction, la modernisation ou l'adaptation des édifices publics utilisés par les services civils; (12)

c) suggérer des mesures destinées à l'installation des services dans des édifices convenables à leurs buts, sans oublier la restriction des dépenses et les nécessités du service public; (13)

d) émettre son opinion sur des plans de constructions relatifs à des édifices publics et à leurs équipements respectifs; (14).

---

(7) Article 2, III — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(8) Article 2, IV — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(9) Article 2, V — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(10) Article 2, VI — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(11) Article 2, VII — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(12) Article 2, VIII — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(13) Article 2, IX — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.
(14) Article 2, X — Décret nº 20.489 du 24 Janvier 1946.

Ces très importantes attributions du D.A.S.P. sont exercées par l'intermédiaire d'un Conseil d'Administration (organisme collégial normatif qui rassemble les systèmes d'organisation, de budget, de personnel et de construction d'édifices publics) — et par 4 Divisions, savoir: Budget et Organisation, Personnel, Sélection et Perfectionnement, et Edifices Publics.

Il faut encore citer les Services Auxiliaires basiques: Cours d'Administration, Service de Documentation et Service d'Administration.

Elaborer des budgets rationnels, réaliser des concours, implanter des normes et des méthodes efficientes de travail, refouler des abus, refréner les gaspillages, fiscaliser l'action fonctionnelle de l'élément humain dans les rouages gouvernementaux, proposer des punitions, suggérer des réformes, lutter contre de vieilles routines cristallisées, tout ceci, il faut le reconnaître, se traduit, dans la pratique, par des mesures souvent contraires aux mentalités, aux habitudes et aux intérêts consolidés. C'est le drame si connu des innovateurs dans leur lutte contre les survies anachroniques ou les vieilles pratiques enracinées. Nos services publics, d'ordinaire, vouent une horreur sacrée à la modernisation, mais le D.A.S.P. doit toujours se rappeler comme norme de conduite, le dilemme euclydien "ou progresser ou disparaître".

L'oeuvre réalisé par le D.A.S.P. est si considérable qu'il est impossible de la résumer en peu de lignes.

Je me restreins donc à transcrire une opinion insuspecte et autorisée — celle de l'eminent homme d'Etat Agamemnon Magalhães que tous les brésiliens reconnaissent comme un paradigme de capacité et d'honnêteté:

> «Le D.A.S.P. se propose de faire au Brésil — pays de l'emploi public, de la clientèle électorale, de l'incapacité, des lettres de recommandation, du gaspillage bureaucratique — l'impossible. Le remplacement de la vieille machine par une autre nouvelle. Une réforme administrative radicale. La substitution des procédés qui venaient de plusieurs générations, enfoncés dans nos habitudes et poussant

leurs racines à des milliers de mètres de profondeur, par d'autres plus simples, plus rationnels, plus intelligents et plus rapides et d'un rendement sûr.

Cet impossible que le D.A.S.P. — dont la surstructure domine et règle l'activité administrative du pays — réalise, a déclanché, cela va sans dire, la réaction la plus grande du monde»(15).

Ce que le D.A.S.P. a réalisé jusqu'à présent n'est que le prélude de ce qu'il pourra faire; l'étonnant volume de ses décrets, projets, exposés justificatifs, circulaires, rapports spéciaux, ordres de service, recommandations et avis, valent comme une indication du potentiel de cette institution vouée au perfectionnement des services publics brésiliens. Il ne faut jamais oublier que l'Administration Générale, soit dans son ensemble, soit dans les segments qui la composent — organisations et méthodes, budget, personnel, matériel, travaux publics, édifices publics, documentation, rapports avec le public — présuppose l'adoption de critériums uniformes de recherches, et des études permanentes de ses problèmes. Des tentatives se dressent de temps à autre — repoussées d'ailleurs par le bon sens et le patriotisme des élites éclairées au sein du Gouvernement, du Parlement et de l'opinion publique en général — dans le sens de déformer, de mutiler ou de bouleverser le système de l'Administration Générale implanté avec tant d'effort et de ténacité. Ce sont des réactions épisodiques d'autodidactes mal avisés, d'arrivistes ou de profiteurs qui font table rase des Sciences de l'Administration, des opinions des maîtres, des valeurs consacrées et de l'expérience elle-même. Nous ne connaissons que trop les discours légers de quelques inexpérimentés qui, méconnaissant la dynamique de fonctionnement de l'Etat et de ses institutions, s'arrogent le droit de proposer la mutilation du système brésilien d'Administration générale dont les esquisses techniques gagnent, au jour le jour, une précision et une netteté plus grandes.

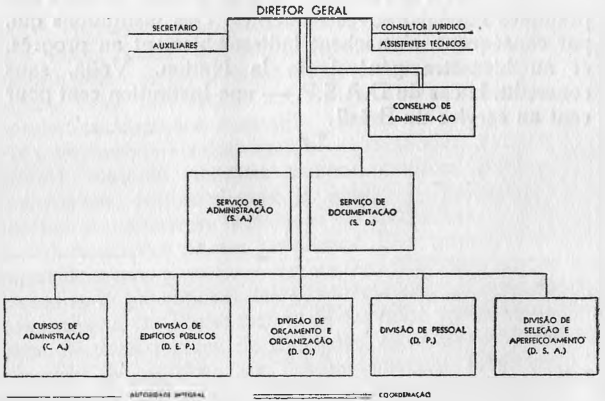
(15) Déclaration à la Revue du Service Public — Octobre 1940, pag. 87.

Reconnaissons que, par l'intermédiaire du D.A.S.P., le Brésil a fait un grand pas en avant, dépassant la longue période de sa préhistoire administrative, alors qu'il suffisait que le citoyen sût "lire, écrire et compter" ou connaître "les 4 opérations" pour qu'il fût à même d'occuper une fonction publique.

Le régime démocratique ne saurait survivre dans un Etat rétrograde, mal organisé ou improductif.

Il en découle l'impératif du renforcement des institutions vouées à la recherche et à la mise en formule des pratiques administratives modernes. Des institutions qui, par conséquent, s'attachent indissolublement au progrès, et au bien-être général de la Nation. Voilà, sans concredit, le cas du D.A.S.P. — une Institution cent pour cent au service du Brésil.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (D. A. S. P.)



— II —

POLITIQUE ADMINISTRATIVE

Action de l'Etat dans le Domaine de l'Administration Générale

En créant le D.A.S.P., le Gouvernement Fédéral a visé à stimuler le développement et la coordination d'efforts dans le sens de rationaliser et perfectionner l'action de l'Etat dans le domaine de l'Administration Générale.

Le Département Administratif du Service Public a tâché dès lors d'exécuter avec un indéniable succès, les programmes de travail compris dans l'exercice de ses attributions légales.

Devant les conditions particulières de la situation administrative brésilienne, les recommandations, l'orientation, les programmes gouvernementaux et les ressources budgétaires disponibles, le D.A.S.P. a persévéré, avec une combattivité infatigable, dans l'accomplissement de ses charges spécifiques, en vue de collaborer avec les Ministères qui sont les organismes chargés de ce que l'on est convenu de nommer les activités "institutional" de l'Etat.

Les secteurs d'organisation et de méthodes, de budget, de personnel, de matériel, de travaux publics, de documentation et de rapports avec le public exigent une solution d'ensemble coordonnée et rationnelle afin que, d'accord avec la politique formulée par les organismes

spécialisés, l'on puisse assurer une harmonieuse discipline aussi bien que la hausse du rendement et de l'efficience de l'administration publique.

C'est dans ce vaste domaine que l'on doit rechercher les solutions les plus convenables aux problèmes vitaux de la productivité et du coût des Services Publics.

Inutile de rappeler, à ce moment, les obstacles qui se dressent sur le chemin de la conquête des objectifs visés dans ce secteur d'importance vitale pour les Etats, les citoyens en général et les contribuables en particulier.

L'Exposé Justificatif qui accompagne l'avant-projet gouvernemental de la Réforme Administrative a déjà esquissé, avec profondeur et clarté, le cadre général des limitations de tout ordre qui bornent la capacité d'initiative des commandements exécutifs, dans les différents niveaux de notre organisation administrative, et empêchent l'adoption de solutions radicales et définitives dont la nécessité se fait sentir.

Les problèmes généraux et particuliers de la rationalisation des Services Publics méritent une attention quotidienne. À ce propos il faut souligner que l'avant-projet gouvernemental, cité plus haust, constitue l'initiative la plus énergique du Pouvoir Exécutif et tâche de restaurer dans la plénitude de ses attributions et de sa signification, le fonctionnement des organismes et des services de l'Administration Générale.

Aussi bien le Gouvernement que l'opinion publique reconnaissent le besoin d'une attaque coordonnée et simultanée de ces problèmes, dans l'intérêt de la bonne marche et d'une plus grande productivité des différents services gouvernementaux qui s'intègrent dans le complexe mécanisme de l'Etat.

Ce sont des exigences d'ordre technique auxquelles s'allient la clameur des intéressés directs et les recommandations doctrinales des spécialistes.

Malgré les actuelles conditions financières, il faut, urgemment, d'après de rigoureux critériums sélectifs, hiérarchiser, établir des ordres de priorité et sélectionner des

champs de perfectionnement potentiel, en vue d'obtenir de meilleurs indices de production et des résultats plus satisfaisants dans le domaine général de l'Administration Publique.

Il faut que le Gouvernement Fédéral tâche d'intensifier et de renforcer ses activités en ce qui regarde la Politique Administrative, soit en obéissance aux normes et aux principes de caractère doctrinal universellement reconnus, soit en vertu des nécessités de mise en ordre et de coordination des initiatives et des réalisations de l'Etat.

En effet, il faut stimuler par tous les moyens, la lutte contre la rigidité de certaines routines et de pratiques anachroniques qui s'obstinent à survivre et qui sont la cause du bas rendement de travail dans les services publics et des entraves opposées aux mouvements créateurs de la machine administrative.

L'expérience a démontré que, à un perfectionnement quelconque introduit dans l'Administration Générale, correspond immédiatement une adaptation progressive de l'exercice des charges et des fonctions du Service Public à des indices plus élevés de moralité, de dignité et de rendement.

Il en découle le caractère d'urgence et le degré de priorité que méritent toutes les mesures de protection effective à l'ensemble organique des entités chargées de pousser ou de mener à bien le perfectionnement structural et fonctionnel de nos institutions administratives.

À la tête de ces entités nous trouvons le D.A.S.P., département auxiliaire de la Présidence de la République, qui en vertu de ses attributions exclusivement techniques et normatives, ressemble à un laboratoire central de recherches, d'études et d'élaboration des solutions réclamées par les problèmes de l'administration générale du Pays.

Dans l'exercice de ses attributions, le D.A.S.P. trouve, à chaque pas, de magnifiques opportunités d'appli-

quer les principes, les doctrines et les techniques d'administration qui s'adaptent aux réalités brésiliennes.

Très souvent, néanmoins, les schèmes techniques, les suggestions culturelles, l'intransigeante défense des impératifs légaux et les recommandations puisées à la doctrine des maîtres et aux sources les plus autorisées se heurtent contre les données immédiates de la diathèse administrative brésilienne, où fréquemment encore, nous voyons des aventuriers politiques qui tentent l'assaut aux charges et aux fonctions publiques, dans le but de transformer leur exercice en des sinécures pour des protégés incapables ou sans scrupule, et créent, de la sorte, des difficultés au bon ordre des services de l'Etat.

Quand il cherche à stimuler et à répandre l'exacte compréhension ou application des doctrines et des techniques d'action de l'Etat Moderne — adaptées aux points de vue, aux situations et aux exigences caractéristiques des réalités brasiliennes — le D.A.S.P. est forcé de blesser, inévitablement, des mentalités rétrogrades, des pratiques arriérées, des intérêts consolidés.

Son histoire, au cours des 15 années d'une existence pointillée de vicissitudes et d'incompréhensions, n'est autre chose qu'un chapitre expressif de la lutte dramatique soutenue par les innovateurs qui prétendent moderniser les institutions administratives, et qui, il va sans dire, châtient la résistence de conceptions de vie et de style de conduite qui s'obstinent à survivre, quoique clairement incompatibles avec les indices de progrès des peuples civilisés.

Quiconque se donnera la peine d'examiner les dizaines de milliers de suggestions, d'actes, d'avis, d'initiatives, de projets ou de réalisations de ce Département, sera vraiment étonné de la capacité d'action des équipes réduites qui l'animent et sera à même de le juger à la lumière des résultats pratiques de la combattivité dont il fait preuve dans sa lutte pour implanter de nouvelles et plus efficientes méthodes de travail, et moderniser nos vieilles

structures administratives saturées de préjugés et de routines de l'époque coloniale.

Malgré l'indiscutable influence anglo-saxonne qui a présidé aux origines, à la formation et aux activités du D.A.S.P., le choc du milieu ambiant a été d'un ordre tel, qu'à ce moment, cette institution si discutée — pleinement intégrée dans la situation du Pays — a acquis des caractéristiques originales typiquement brésiliennes.

Le D.A.S.P. a évolutionné dans le sens de se transformer, en peu d'années, en la plus considérable contribution brésilienne digne de ce nom au progrès de l'administration moderne, en tant qu'instrument de l'action de l'Etat dans les plus amples secteurs des activités "institutional" déjà citées.

Nous vivons sous le signe de la spécialisation professionnelle.

S'il est vrai que dans sa vie particulière nul n'a le courage de confier à des charlatans le soin de sa santé, il ne l'est pas moins que, à la vie de l'Etat où les intérêts des individus, des groupes et des institutions sont trop importants, on ne peut confier la solution des problèmes administratifs à des profanes, quoique bien intentionnés.

La rationalisation administrative est, donc, la synthèse condensatrice des attributions confiées au D.A.S.P.

Il n'est pas facile de définir avec précision ou tout simplement de caractériser la matière contenue dans le sein de cette synthèse agglutinatrice.

Aussi bien au point de vue des esquisses et des proportions générales qu'à ce qui regarde les objectifs spécifiques, le contenu et la correlation avec d'autres aspects de nos réalités, la rationalisation est une question d'apparence simple, qui, cependant, défie la capacité des analystes.

Nous ne sommes positivement pas dans un domaine ajusté aux étalons de l'austère et vigoureuse exactitude des sciences mathématiques, physiques et, sous certains aspects, biologiques.

Le monde de l'administration s'est toujours montré réfractaire aux mensurations définitives ou inappelables, à la froide exactitude des formules; il souffre le choc des coordonnées de l'espace et du temps, la puissante influence des facteurs humains et écologiques.

Il y a toujours un conflit inévitable entre la constitution des formules théoriques et les données brutes des réalités quotidiennes, les exigences des faits concrets et les intentions, les désirs et les attitudes des individus ou des groupes organisés.

L'action de l'Etat dans le domaine de l'Administration générale est forcée de refléter les phénomènes sociaux et culturels rebelles à la logique formelle, à la discipline et aux abstractions scientifiques. C'est tout un monde de facteurs éthiques, humains et spirituels où planent les valeurs, les conceptions et les notions subjectives. Je ne prétends pas — il ne serait d'ailleurs pas convenable de le faire à ce moment — faire des considérations sur la manière la plus conseillable d'envisager et d'apprécier l'Administration en elle même, comme travail préliminaire indispensable à la compréhension de ce que l'on doit entendre par rationalisation administrative. Il n'y a pas, à ce sujet, des théorèmes idéaux, ni des opinions unanimes. Les possibilités d'un accord généralisé dans ce domaine sont évidemment éloignées. D'aucuns nient la simple possibilité de l'existence des sciences administratives; d'autres assemblés en des équipes de plus en plus nombreuses de rechercheurs, y croient avec enthousiasme. Celui-ci, d'ailleurs, un des thèmes préférés du vieux professeur Charles A. Beard qui, aux Etats-Unis a préparé et formé plusieurs générations de grands administrateurs et "scholars". Le bon sens, l'expérience, la modération et la capacité prouvée de ce maître autorisent et justifient l'invocation de son opinion sur cette matière:

> «Si par science nous entendons un schème conceptuel où l'on puisse attribuer une valeur mathématique aux particularités recherchées, et, par conséquent, en exprimer les résultats par les termes d'une équation différentielle,

alors l'Administration n'est pas une science. Dans ce sens nous pourrions, peut-être, considérer l'astro-physique comme une science; rappelons, cependant, que les lois mécaniques de l'Univers sont muettes quant à la composition et à la couleur des étoiles, et qu'elles n'ont pu, jusqu'à ce moment expliquer les troubles et les explosions qui semblent accidentels. Si, par contre, nous employons l'expression «science» comme un corps de connaissances exactes dérivé de l'observation et de l'expérience et comme un ensemble de règles et d'axiomes dont l'applicabilité a été démontrée par l'expérience elle même, et qui nous permettent même de faire des prévisions — alors nous pourrons parler d'une Science de l'Administration. Nous aurons, dans ce cas, une science générale, à la ressemblance de l'économie, de la psychologie ou de la biologie, quelque chose de plus que l'histoire et la politique. Quand on demanda au grand mathématicien français Poincaré si la géométrie euclydienne était véritable, il répondit que cette question était dépourvue de sens, mais que la géométrie euclydienne était et continuerait d'être très utile.

L'«Oxford English Dictionnary» nous affirme que science est, entre autres choses, une branche particulière de la connaissance ou de l'étude; un département déterminé du savoir» (16).

Huxley préférait parler de la connaissance scientifique comme "organised common sense".

L'importance de ces observations réside dans le fait qu'il serait absurde et oiseux de parler sur rationalisation administrative s'il n'y avait pas la possibilité d'existence d'une science administrative à objectifs spécifiques, à contenu et à méthodes propres. Et, dans ce cas, des sciences de nature sociale et pragmatique destinées à des applications pratiques dans un milieu géographique et humain déterminé.

Le D.A.S.P. n'est pas pessimiste: il croit à cette possibilité et la place dans le plan normatif supérieur de la recherche et de l'examen des expériences concrètes de l'action de l'Etat.

(16) Charles A. Beard, in «Philosophy, Science and Art of Public Administration», Princeton, New Jersey, 1939.

Car, quiconque dit rationalisation administrative, admet implicitement l'occurrence d'anomalies, de traumatismes, de désajustements, de phénomènes pathologiques et, en même temps, de correctifs ou de thérapeutiques convenables aux différents cas. Le D.A.S.P. ne se lasse pas d'attirer l'attention des hommes de pensée, de responsabilité et d'action pour les conditions structurales et fonctionnelles de notre administration publique — les maux, les erreurs et les anomalies vérifiées dans le domaine des institutions administratives brésiliennes. Le D.A.S.P. n'a fait autre chose que chercher, au moyen des mesures qui lui semblent efficaces, à mener à bien une vaste campagne rationalisatrice, pas toujours bien comprise. Remarquons, cependant, que l'institution doit être discutée et jugée à la lumière des données concrètes de son action positive. Il en découle le besoin de la comprendre dans ses origines, sa création, ses vicissitudes.

Il faut rechercher les motifs qui ont déterminé son institution au Brésil — avec des aspects paradoxaux d'un organisme profondément démocratique à l'époque de ce qu'on nomma la dictature de l'Etat Nouveau et d'un organisme à nature inflexible dans l'actuel régime constitutionnel.

Il faut connaître les facteurs déterminant sa venue au milieu brésilien sans qu'il soit nécessaire de recourir à la justification doctrinale des exégètes des Sciences Administratives. De par sa nature, aucune entité ne se trouve en des meilleures conditions de renseigner et éclairer le Président de la République — non sous forme de rapports annuels, mais par la sensibilité et par le contact permanent avec les problèmes de l'administration générale.

Rechercher des situations, diagnostiquer des anomalies ou suggérer des mesures sont des tâches compliquées mais indispensables à n'importe quel niveau gouvernemental. Ce sont des impositions conditionnant l'efficience administrative qui élargissent, à leur tour ,les responsabilités du Gouvernement, des Institutions, des hommes.

— III —

ORGANISATION ET MÉTHODES DANS LE CADRE DE L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE

L'idéal d'efficience caractérise les entreprises privées ainsi que les services publics modernes.

L'on ne prétend pas seulement obtenir un rendement au moins proportionnel aux efforts et aux ressources employés, mais aussi une productivité plus grande et une meilleure utilisation économique des ressources disponibles, face aux objectifs préfixés. Les activités exécutives doivent, logiquement, correspondre aux impératifs du bon sens et de la planification.

Si l'efficience, dans les entreprises privées, est une condition fondamentale de leur survie, il doit en être de même dans l'immense complexe de service d'intérêt public, que l'Etat moderne est appelé à réaliser.

Il est convenable, cependant, que l'on considère que pour atteindre cet idéal on ne peut pas viser la conquête mécanique d'une efficience totale, au profit de la Nation ou de l'Etat, en sacrifiant cependant la condition humaine.

Dans l'économie industrialisée des Etats totalitaires, on a vérifié un progrès technique unilatéral dans le chemin de la mécanisation absolue qui réduisit l'individu à la catégorie de simple pièce de l'engrenage du Léviathan, sans droits, sans dignité.

L'utilisation intensive des ressources naturelles et humaines a accentué le danger d'un épuisement non prévu, en faisant poindre la possibilité d'une croissante utilisation

de succédanés — "Ersatz" et "Robots" — comme imposition d'un obsédant souci de rendements croissants.

Dans le plan administratif, le besoin d'efficience a acquis des caractéristiques de dogme, au lieu de se rattacher, comme il serait logique, aux notions de progrès, de perfectionnement, sans sacrifier ou mutiler les êtres humains.

L'efficience du type totalitaire ne s'adaptera jamais à notre milieu humain et géographique. Toutefois, poussé à satisfaire les exigences et la pression progressivement inflexibles des individus et des groupes, l'idéal de l'efficience devint le symbole de l'Entreprise Moderne et de l'Etat bien organisé.

Cette transformation se vérifia sous tous les méridiens et parallèles de notre planète, surtout dans les pays qui avaient atteint un degré de développement industriel plus avancé, malgré la radicale différence de leurs respectives structures économiques, politiques ou sociales.

Ce fut aux Etats-Unis de l'Amérique, en Allemagne et en Russie — il ne pourrait pas en être autrement — que cet idéal a acquis sa plénitude maxima. Les fameuses doctrines et normes techniques de Taylor, Rathenau et Stakanov — aujourd'hui, heuresement renfermées dans leurs justes proportions — ont constitué, à certains moments, une véritable obsession.

La rationalisation n'est plus, cependant, un privilège des nations industrialisées et elle s'est universalisée très tôt. C'était en effet une question de bon sens qui se répandait, selon un spécialiste, "à la façon de l'énergie ondulatoire". L'on vit apparaître dans tous les pays des "plans" si connus des Etats Majors Militaires, en ce qui concerne les opérations de combat, comme de l'Eglise elle-même dans la vieille oeuvre de propagation de la foi et de conquête des âmes.

Les répercussions dans les domaines de l'Administration Publique tantôt se faisaient moyennant l'élaboration et l'implantation de "plans" chimériques, tantôt au moyen

de la création de certains organismes comme le fameux "Bureau of Efficiency" — reproduit au Brésil, sous l'aspect des "Commissions d'Efficience" qui n'ont jamais pu atteindre leurs objectifs d'une manière satisfaisante.

La foi dans les avantages de l'organisation, dans l'obéissance à des principes et méthodes rationnels de travail, dans le désir de grossir la production des organismes administratifs, a été largement stimulée par le D.A.S.P. depuis les premiers jours de son action.

Mais, il ne s'agit pas de la propagation de mystiques, de formules rédemptrices, de symboles miraculeux.

Il s'agit, au contraire, d'une invitation à la critique objective et impartiale de nos défauts et à la recherche des moyens de les corriger. Cette campagne, nullement romantique et assez réaliste, n'a pas réussi à rompre les faux préjugés dans un pays marqué par les traditions de la formation purement littéraire, livresque, académique, où, dans certains secteurs, existe encore l'aversion à l'effort physique, au travail manuel et même au service public civil (péjorativement surnommé bureaucratique) que l'on considère plus convenable aux couches inférieures de la société.

L'emploi public est encore regardé comme un travail extra pour beaucoup de nos intellectuels. Ceux-ci se résignent à l'accepter comme un moyen de vie, mais très rarement ils ont l'intention de le rendre digne ou de le féconder de leurs talents.

Les sociologues insistent à accentuer, comme trait de la psychologie brésilienne, les lueurs de l'improvisation brillante dans la Politique, dans les Finances et dans l'Administration.

Selon Oliveira Viana, nos élites sont encore imprégnées de l'idéalisme romantique. Nous avons, en effet, de nombreux exemples d'hommes d'Etat bien intentionnés, mais peu pratiques, — quelques uns, il est vrai, font des efforts titaniques dans le sens de rompre l'obscurantisme

qui domine nos Partis Politiques — presque toujours dépourvus de programmes objectifs.

Les luttes des partis se faisaient — et ce sont des faits récents — autour de mots tels que: "essentialité agricole", "protectionnisme", "représentation et justice", "vote secret", "moralité administrative" au détriment de mesures objectives dans un sens de profondeur. A présent, de nouveaux "slogans" sont entrés en circulation: "réforme de base", "produits onéreux", etc.

L'administration publique n'a pas été l'objet de soins concrets, et souvent elle n'a même pas figuré dans les schémes de revendications des programmes des partis.

A leur tour, les Universités n'ont jamais daigné de l'introduire dans leurs programmes comme objet d'études systématiques et permanentes.

Quant à l'action positive de l'Etat, le manque de continuité administrative s'est rendu proverbial dans les différents niveaux de gouvernement.

La venue du D.A.S.P. a marqué, cependant, le début d'une réaction concrète et décisive contre cette mentalité oiseuse et utopique.

En tenant compte de ces faits, le D.A.S.P. dans la plénitude de ses attributions a intensifié un programme de perfectionnement de fonctionnaires à l'étranger. Sous ses auspices, plusieurs groupes de brésiliens sont partis pour les Etats-Unis et pour l'Europe, pendant que quelques "pionniers" traduisaient les grands documents de la Réforme Administrative qui se faisait en Europe et aux Etats-Unis.

Le D.A.S.P. a stimulé, depuis sa venue, une période d'extraordinaire activité culturelle en faisant faire la recherche régulière des solutions.

Des jeunes hommes studieux et énergiques ont accouru à l'appel de la nouvelle institution, intéressée à adapter aux conditions brésiliennes ce qu'il y avait de meilleur dans les expériences administratives anglo-saxonnes.

La Loi nº 284 du 28 Octobre 1936, en même temps rajusta les cadres des fonctionnaires et créa le Conseil Fédéral du Service Public et, dans chaque Ministère une Commission d'Efficience. Ce Conseil — embryon du D.A.S.P. — devrait, parmi d'autres attributions: "étudier l'organisation des services publics et proposer au Gouvernement n'importe quelle mesure nécessaire à son perfectionnement"... "émettre son opinion sur des propositions, des normes et des plans de rationalisation des services publics, élaborés par les Commissions d'Efficience".

Les Commissions d'Efficience devraient, dans chaque Ministère, faciliter l'action du C.F.S.P.C.: "étudier d'une manière permanente l'organisation des services des Ministères respectifs, en vue d'identifier les causes qui en diminuaient le rendement" et "proposer au Ministre les modifications nécessaires à la rationalisation progressive des services".

1936 est une année décisive dans l'Histoire Administrative du Brésil. Elle a une signification toute particulière.

Un système voué aux études, à la recherche, à la pratique de l'organisation était créé et implanté.

Mais les activités rationalisatrices du Conseil Fédéral du Service Public Civil eurent une courte durée.

Comme l'on sait, les cas d'administration de personnel découlants de la Loi du Rajustement ont absorbé toutes les attentions. Au Conseil succéda le D.A.S.P. et, à celui-ci échut la mission de faire fonctionner le système conçu. Autrement dit, celle-ci a été la raison d'être de l'ancienne et active Division d'Organisation et de Coordination du D.A.S.P. (17)

L'existence d'une Division spécialisée dans l'étude, l'orientation et la direction de l'enquête générale sur les conditions de fonctionnement des Services Publics brésiliens créa un climat favorable à l'implantation de méthodes modernes de travail.

(17) Décret-Loi nº 579, du 30 Juillet 1938.

La rationalisation n'était plus um mot vague: elle s'était transformée en une possibilité.

Les activités du D.A.S.P. créèrent des conditions de légitime réceptivité à l'essor rénovateur. L'influence des mesures prises faisait comprendre que l'effort esquissé ne serait pas entièrement stérile. Que l'on vérifie les rapports de cette Division — de 1938 à 1945 — et l'on verra le volume réellement expressif des initiatives, des mesures et des travaux réalisés ou projetés où se concrétisaient les tentatives de rationalisation les plus sérieuses menées à bien au Brésil.

Les Commissions d'Efficience étaient, cependant, le point faible du système. Elles étaient absorbées par les questions de personnel, tandis qu'elles devaient se restreindre à la recherche de solutions structurales et fonctionnelles, dans l'inlassable recherche des meilleures pratiques administratives et du sujet de la productivité générale du Travail.

A plusieurs reprises, le D.A.S.P. s'est dressé contre l'affaiblissement des Commissions d'Efficience — absorbées par des travaux qui n'étaient point de leur ressort — en attirant leur attention sur la nécessité de reprendre, avec élan, le travail de rationalisation des services. Ainsi, elles devraient se vouer "exclusivement à l'étude ininterrompue et détaillée de l'organisation, des conditions, des normes et des méthodes de travail dans les Divisions du Ministère respectif, avec l'objectif de rendre possible une plus grande économie et efficience à l'exécution des services". (18)

Malgré l'absence d'une planification initiale, la Division d'Organisation et de Coordination a rendu au pays les services les plus précieux. Il suffit que l'on réalise ses anciens rapports pour que l'on se fasse une idée précise des activités alors menées à bien tant par son initiative, que dans les nombreuses occasions où elle était sollicitée

(18) Décret-Loi nº 3.569, du 29 Août 1941.

à émettre son opinion. Les initiatives, les études, les projets de cette Division eurent une ampleur et une signification extraordinaires; ils mirent en relief l'importance du champ d'opérations réservé au secteur d'Organisation et de Méthodes.

CRISE ET BOULEVERSEMENT DU SYSTÈME ORGANISATEUR

La marche en arrière de 1945

Le 7 Décembre 1945, cependant, le Décret-Loi n° 8.323-A. sous le prétexte de réorganiser le D.A.S.P., supprima la Division d'Organisation et de Coordination et institua, pour la remplacer, l'actuelle Division de Budget et d'Organisation.

Cette fusion a été faite par un gouvernement provisoire qui ne devait durer que 3 mois, sous le prétexte d'une prétendue épargne des deniers publics, alliée à une supposée cohésion des procédures d'organisation et d'élaboration budgétaire.

Nous sommes retournés au point de départ de l'empirisme absolu dans ce secteur que l'on aurait dû développer avec les soins les plus tendres — celui d'Organisation et de Méthodes.

Juste au moment où le D.A.S.P. réalisait des démarches pour faire venir des maîtres étrangers; où il sélectionnait des vocations pour le Service Public moyennant les concours ouverts à tous les brésiliens; où il envoyait un personnel choisi aux Universités des Etats-Unis et d'Europe; où il tentait les premiers pas d'un effort méthodique de recherches et de travaux pionniers d'organisation; où il accumulait une expérience organisatrice d'une valeur inappréciable, et tentait discipliner le chaos d'alors — juste à ce moment, on frappa le Système Organisateur péniblement implanté.

Les conséquences ont été funestes — comme le proclament les faits postérieurs et la situation actuelle si bien

caractérisée par le récent Exposé Justificatif qui accompagne l'avant-projet de la Réforme Administrative.

La Division d'Organisation et de Coordination a été amoindrie et transformée en l'actuel Service de Rationalisation Administrative chargé de: "orienter, sous le point de vue technique, les activités des agences d'organisation existantes dans les Ministères et dans les services publics dont le but est de grouper, sectionner ou redistribuer des organismes et en déterminer la compétence". (19)

La Division d'Organisation alors anéantie essayait d'atteindre ses objectifs au moyen d'expériences successives de recherches des structures les plus convenables et de la réalisation d'études relatives au fonctionnement et à la coordination des services publics brésiliens.

Petit à petit, cet important secteur acquérait de la maturité et rassemblait une équipe de spécialistes. Soudain, son bagage d'expériences accumulées a été annihilé.

La "Réforme" de Décembre 1945 a apparemment conservé les attributions du D.A.S.P. comme entité organisatrice: elle lui laissa les Sections de Réorganisation de l'Administration Fédérale et des Méthodes de Travail, et fit une vague allusion aux services d'organisation prévus pour les Ministères.

La preuve que ce souci n'existait pas c'est que peu de temps après, par le Décret-Loi nº 9.503 du 23 Juillet 1946, les Commissions d'Efficience furent définitivement éteintes.

Quoique le Gouvernement Fédéral eut ordonné, l'an dernier, la création dans les Ministères, des Sections d'Organisation, la situation actuelle, après les vicissitudes rapportées dans les domaines d'Organisation et de Méthodes, peut être résumée en deux mots: le Service de Rationalisation Administrative et les Sections ministérielles d'Organisation existent théoriquement, mais cet ensemble n'a pas encore été à même de fonctionner à cause

(19) Régiment approuvé par le Décret nº 20.489 du 24 Janvier, 1946.

de la déficience de moyens d'action et du manque de personnel spécialisé dont la formation a été interrompue de 1946 à 1951.

Comme entité réformatrice traçant une nouvelle orientation à la vie administrative du pays, le D.A.S.P. doit souffrir, cela va sans dire, le choc des critiques, des obstacles et des incompréhensions. C'est le prix du renouveau de mentalités, d'habitudes de travail et de transformations de situations dépassées. La réaction des intérêts contrariés, de formules et d'attitudes cristallisées était inévitable. Rien d'étonnant dans la réaction violente des rétrogrades qui refusèrent toujours de comprendre l'institution, ses objectifs élevés et sa conduite exemplaire.

L'incompréhension découlant en partie de l'inertie bureaucratique, atteignait parfois les limites d'un véritable sabotage. On le comprend; la mission révolutionnaire du D.A.S.P. semblait un danger trop grand pour les intérêts voilés qui luttaient pour le maintien des vieilles routines et de l'irresponsabilité généralisée.

Ses buts se sont révélés, cependant, si limpides et si utiles; sa façon d'agir si nette et si sincère, que les petites équipes du Département — recrutées selon le système du mérite — réussirent petit à petit à persuader, à convaincre et à conquérir une partie de l'opinion publique.

En 1945, on a prétendu démolir non seulement le système organisateur, mais aussi l'ensemble organique du mécanisme de l'Administration Générale.

Mais la réaction du bon sens a été forte, soudaine et inattendue.

L'on vit alors quelque chose d'inédit dans le pays: une institution a vaincu, lentement, les résistences du milieu hostile; elle s'imposa parce que ses objectifs étaient nécessaires, moraux et utiles; l'on vit que les élites bien intentionnées reconnaissaient graduellement l'honnêteté des procédés mis en pratique par le D.A.S.P. dans son désir d'élever les niveaux d'efficience et de dignité des services publics brésiliens.

RESTAURATION ASSAINISSANTE

Reprise du Mouvement Rationalisateur

Malgré la marche en arrière de 1945, le système des entités d'Administration Générale, quoique mutilé, a pu survivre.

Cinq années d'un précaire fonctionnement découlèrent.

Le Président Getulio Vargas est revenu au pouvoir consacré par la victoire conquise aux élections de 1950, et, doué de la clairvoyance inhérente aux authentiques hommes d'Etat, il stimule, appuyé par le Congrès National, la restauration du système menacé dans la plénitude de ses attributions.

Les perspectives de perfectionnement et de rationalisation des Services Publics Brésiliens sont, à présent, entièrement favorables.

Le Président de la République, en deux messages annuels au Congrès National, a accentué les fermes propos du Gouvernement Fédéral dans le sens de réarticuler et organiser le mécanisme du système mutilé. A ce sujet, les mots du premier Magistrat de la Nation sont très nets:

> «Si le Système Organisateur, qui fonctionna jusqu'à 1946, présentait des déficiences, la mesure indiquée pour les assainir n'était pas l'élimination de plusieurs de ses pièces, mais, évidemment, une transformation qui lui permît de dépasser les contre-indications observées jusqu'alors.
>
> L'interruption de ses activités ou le presqu'anéantissement du Système Organisateur dans le secteur de l'Administration Fédérale, traduite, d'un côté, par la suppression des unités d'organisation des Ministères Civils et, d'un autre, par la trop connue atrophie de l'organisme central, coordonnateur et systématisateur, est venue aggraver les défauts de la machine gouvernementale».

De recommandations pareilles sont un gage légitime du redressement de l'esprit et des désirs de perpétuel perfectionnement des institutions administratives brésiliennes.

La restauration du Système Organisateur sur de nouvelles bases signifie la reprise du mouvement rationalisateur, outre qu'elle constitue un instrument inestimable de redressement et de perfectionnement du régime démocratique.

Nos législateurs n'ignorent pas que la nécessité des réformes assainissantes est universelle et que les solutions si réclamées par les besoins de sûreté et de bien-être de nos croissants effectifs démographiques dépendent, principalement des sondages, des enquêtes, des études et des recommandations découlants de l'ample secteur d'Organisation et de Méthodes.

La réorganisation d'un appareil administratif de plus en plus complexe n'est possible, dans la pratique, que moyennant le fonctionnement d'organismes capables de traduire par des termes concrets la nouvelle Politique Administrative — aussi bien dans l'élaboration des programmes que dans les phases ou cycles de son exécution. Pour être capables de fonctionner au profit de la Nation, ces organismes doivent être libérés de l'empirisme de la politique des partis.

Si l'Etat existe à travers des services publics bien organisés fonctionnant avec efficience — le Système Organisateur est, à la fois, le laboratoire des solutions et l'instrument essentiel. En effet, c'est grâce à ce système que l'on assure la conquête des conditions favorables au fonctionnement efficient des services publics.

— IV —

ASPECTS ET TENDANCES DE L'ADMINISTRATION BUDGÉTAIRE BRÉSILIENNE

Ce n'est qu'après la venue du D.A.S.P. que notre Administration Budgétaire devint l'objet d'un renouvellement méthodique qui, certes, ne s'est pas encore étendu à tous ses secteurs, mais qui représente, du moins pour ce qui touche l'élaboration du projet envoyé par l'Exécutif au Congrès National, une série importante de fécondes modifications.

Le D.A.S.P. procéda à des études et investigations, forma des groupes de spécialistes — quoique réduits — et établit le climat indispensable à la compréhension du fait que le budget public est l'acte fondamental de prévision et de discipline pour n'importe quelle administration.

Il tend à devenir au Brésil — comme dans tous les pays qui se soucient des problèmes de l'Administration Générale — l'instrument technique par excellence de la planification et de la coordination des initiatives de l'Etat.

Cette réalisation du D.A.S.P. est celle qui ressort le plus de son action multiforme, et, cependant, c'est celle, qui lui est créditée le moins souvent.

En effectuant ces études et investigations, il ne s'est cependant pas divorcé de la réalité brésilienne. Il tâcha d'être attentif aux conditions politiques, sociales et économiques du pays. Il en résulta l'importance qu'il a toujours attachée aux programmes fédéraux jusqu'alors

dispersés et fragmentaires où se consolidaient les efforts du Gouvernement dans le but d'interpréter, synthétiser et réaliser les aspirations populaires.

Dans le cas particulier du Budget Fédéral Brésilien, il nous est permis d'affirmer, qu'en ce moment, il s'efforce de refléter fidèlement le panorama social, économique et culturel non plus d'un seul pays, mais d'un véritable continent, si grande est la diversité de ses aspects.

Nonobstant les déficiences et les défauts qui le limitent encore, il n'y aura aucune exagération à le considérer un légitime diagramme des conditions tourmentées d'un pays en lutte contre des problèmes de tout ordre découlants de notre évolution désordonnée.

En effet, tous les observateurs et analystes de l'actuelle conjuncture brésilienne attachent une grande importance aux manifestations et aux conséquences troublantes d'une expansion économique sans parallèle dans le monde moderne. Il s'ensuit l'importance capitale de la hiérarchisation, obéissant à un ordre de priorités, des ressources disponibles, dont l'application doit obéir à une stricte hiérarchie, en fonction des objectifs préalablement selectionnés — aussi bien pour ce qui concerne le "quantum" des dépenses à être effectuées, que pour le criterium de leur utilisation dans un espace géo-économique de plus de 8,5 millions de km².

Selon ce qu'a écrit l'un de nos économistes — à propos d'autres sujets — nous nous trouvons en face du problème central de la planification des pays sous-développés, qui est d'une manière basique le problème médullaire de toute la science économique: distribuer selon un ordre de priorités les ressources peu abondantes entre des objectifs concurrents, et échelonner leur utilisation efficiente dans le temps et dans l'espace.

Sous ce rapport, je crois opportun de faire une allusion incidente aux conceptions qui, sur un sujet d'une aussi grande importance que celui de l'Administration Budgé-

taire, j'ai ennoncées quand je fus investi de la charge de Directeur Général du D.A.S.P.:

> «Un autre aspect très important des fonctions du D.A.S.P. est celui qui concerne la Coordination et la Planification des activités administratives. Les buts essentiels de l'Etat, qui pour des fins doctrinales ou statistiques, pourraient, autrefois, être groupés, schématiquement en des compartiments bien définis, se rendent aujourd'hui de plus en plus nombreux, complexes et entrelacés. Impossible de tracer entre eux des frontières pour les distinguer ou les séparer. Si les divers Ministères ont des attributions qui leur permettent d'atteindre des buts spécifiques déterminés de l'Etat, la vue d'ensemble des diverses initiatives qui leur sont confiées deviendra presqu' impossible au Chef de l'Exécutif, si celui-ci ne peut compter sur un instrument de coordination et de prévision qui lui permette de faire la distribution équitable des ressources financières disponibles, pour que les activités ministérielles se réalisent harmonieusement, selon l'orientation supérieure et uniforme qui doit présider l'exécution des programmes de gouvernement. Le Budget est donc l'instrument approprié à cette coordination». (20)

Il vaudrait la peine d'ajouter que l'orientation budgétaire doit s'effectuer en fonction de l'étude et de la connaissance exacte des réalités économiques du pays — ce qui ne s'allie absolument pas à la mentalité simplement financière.

La Constitution Fédérale de 1946 confère, en effet, au Chef du Pouvoir Exécutif, la responsabilité d'élaborer le projet du budget envoyé ensuite au Congrès National pour être discuté et approuvé.

Le D.A.S.P. est l'organe légalement incombé de coordonner, en obéissance aux instructions que lui prescrit le Président, les exigences d'ordre public qui se groupent dans les projets de toutes les unités administratives du gouvernement fédéral.

---

(20) Arizio de Viana — «Discours prononcé lors de son entrée en fonction comme Directeur Général du D.A.S.P.».

A lui d'apprécier les mérites de ces projets; à lui de hiérarchiser les dépenses correspondantes, à la lumière de la pauvreté des ressources disponibles; à lui de couper, d'ajuster en un tout organique les initiatives et les entreprises du Gouvernement Fédéral, de façon à procurer au Gouvernement Fédéral et au Congrès National, les éléments indispensables aux grandes délibérations et décisions administratives. Comme il avait fait les années antérieures, le D.A.S.P. en 1951, s'efforça de traduire avec la loyauté maximum et la plus rigoureuse précision, les recommandations du Président de la République par rapport aux problèmes qui doivent être disciplinés par l'initiative budgétaire, spécialement celles qui concernaient la modération et l'économie dans les dépenses publiques. S'il n'est pas allé plus loin, c'est que les conditions politiques et sociales du pays ne le lui permirent pas.

Depuis son origine, alors qu'il implanta les normes et les méthodes du mécanisme budgétaire en vigueur, le D.A.S.P. insiste sur la convenance et les avantages de l'élaboration du budget sous l'inspiration de programmes de travail qui les consolident graduellement en des plans d'action gouvernementale.

Seulement ainsi le budget pourra devenir l'image authentique des initiatives du Gouvernement Fédéral à travers tout le territoire national.

L'élaboration du budget doit donc être un effort collectif duquel participent tous les organes qui composent notre structure administrative.

Si l'articulation d'une pièce quelconque de ce mécanisme ne se réalise pas en synergie avec les autres, le mécanisme du système se trouble, et — il n'y aurait aucune exagération à l'affirmer — l'administration fédérale elle-même devient désordonnée.

La coordination, introduite par le D.A.S.P., des divers niveaux d'élaboration budgétaire, par lesquels est repartie la responsabilité totale de la consolidation des nécessités gouvernementales, est l'exemple du plus étendu

et du plus complexe engrenage administratif qui ait jamais été tenté par le Gouvernement brésilien.

C'est une procédure extrêmement complexe de renseignements réciproques, de relations mutuelles délicates entre les services, dont les sollicitations de crédits sont attentivement pesées.

Le mérite relatif des travaux, des entreprises et des services est estimé, avec objectivité, progressivement épuré pour que l'on parvienne enfin à la formation d'un plan administratif qui vise l'ensemble des organismes et non pas le groupement artificiel d'initiatives décousues, répétées ou divergentes.

D'une manière générale, on observe dans la plupart des services publics fédéraux une incapacité absolue de traduire leurs nécessités par des programmes d'action concentrée et synergique. Voilà une constatation indéclinable qu'il nous faut enregistrer. Nous voyons encore dans la plupart des services publics la préoccupation de convertir leurs buts respectifs en des questions monétaires, sans caractériser cependant la correspondance nécessaire entre les dotations demandées et le travail qu'ils se proposent de faire. Ils sollicitent invariablement des dotations trop grandes qui ne résistent pas à la plus naïve argumentation critique. Leurs plans sont vagues et dépourvus de consistance. Il devient presque toujours indispensable de leur donner une forme cohérente car ils n'obéissent pas à une détermination systématique de priorité. Ces services méconnaissent souvent leurs propres besoins, ou ils n'en mesurent pas la portée précise. Très rarement ils songent à rechercher le coût exact des services mis en programme, et leur rendement.

En vertu de l'absence généralisée de comparaison entre les ressources assurées — dotations budgétaires, personnel, équipement — et les travaux ou le service réellement effectués, la tâche d'élaboration du Projet du Budget confiée au D.A.S.P. devient extrêmement difficile, car elle n'est pas complétée par la nette attribution de pro-

céder au contrôle de l'exécution budgétaire de nature strictement administrative. Un tel obstacle n'a été écarté que partiellement, grâce à la capacité professionnelle de l'équipe qui élabore le budget, à son expérience et à son ténace dévouement, au perfectionnement des méthodes budgétaires.

Retenons donc le besoin de procéder à une revision et de chercher à résoudre les problèmes d'organisation interne du secteur administratif du D.A.S.P. avec la largeur qui s'impose.

Portrait de la Politique Administrative du Gouvernement Fédéral, le Projet du Budget du Chef du Pouvoir Exécutif, qui devient postérieurement un projet législatif, et enfin une Loi, est une entreprise technique, qui demande des investigations patientes, soit pour ce qui concerne la prévision des recettes, soit pour ce qui touche la fixation des dépenses publiques.

Seul celui qui méconnaît les difficultés intrinsèques de n'importe quelle coordination administrative pourra sousestimer ce travail silencieux et méritoire mené à bien par le D.A.S.P., dans lequel l'aspect pédagogique de propagation d'idées et de doctrines, de normes et de méthodes d'exécution n'est pas le moins important.

A l'exemple de ce qui d'ordinaire arrive dans les autres secteurs de l'Administration générale — organisation et méthodes, personnel, matériel, planification de travaux publics, documentation, statistique administrative et relations publiques, le D.A.S.P. parvient petit à petit à éliminer les residus de l'empirisme ou de l'improvisation.

Quelqu'un a déjà allégué que les travaux budgétaires sont en retard chez nous de plusieurs dizaines d'années. Voilà une critique qui mériterait une réponse plus longue à cause de son ineptie, notamment parce qu'on n'a pas fait mention du terme de comparaison — s'agit-il d'un retard par rapport à l'étranger, ou par rapport à d'autres périodes de la vie administrative brésilienne? En réalisant des

recherches et en organisant une documentation spécialisée, travaux qui n'avaient peut-être pas encore été tentés au Brésil, le D.A.S.P. a donné à l'élaboration budgétaire une dignité méconnue auparavant qui relègue à la catégorie des institutions mortes les commissions qui, autrefois, se constituaient périodiquement pour élaborer le projet du budget, munies simplement de ciseaux, de gomme arabique, et de feuilles de papier indispensables à la répétition ennuyeuse des budgets antérieurs.

Ainsi, le D.A.S.P. représente, en ce moment, un centre actif d'études et de recherches en matière de Finances et d'Administration budgétaire. Les "messages budgétaires" dont les éléments sont organisés par lui et les rapports spécialisés qu'il publie sont de véritables traités, comme l'a dit généreusement le professeur Francisco D'Auria à São Paulo (v. Ciência das Finanças — Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1945 — pág. 440).

Un autre aspect digne de mention dans l'action budgétaire du D.A.S.P. est le trait foncièrement démocratique de ses méthodes, contrairement à ce que disent ceux qui méconnaissent les méthodes de travail de cette institution. Tous pourront vérifier en faisant une simple visite aux audiences marquées par la Division du Budget lors de l'élaboration budgétaire, qu'il n'y a pas d'esprit d'autoritarisme: au contraire, on y trouve la collaboration constructive des investigations circonstanciées adressées aux chefs des unités budgétaires. Cette conception démocratique de l'élaboration budgétaire, qui permet d'ausculter les tendances et les besoins des services qui exécutent leurs travaux dans les recoins les plus éloignés du territoire national, sera encore plus parfaite, lorsqu'on organisera des voyages de vérification locale, qui procureront aux rapporteurs budgétaires une connaissance plus grande des problèmes régionaux et une sensibilité plus éveillée aux manifestations de nombreuses nécessités collectives.

Il faut encore souligner la collaboration technique — attentive, empressée et diligente — donnée par la Di-

vision du Budget aux membres ou aux Commissions du Congrès National, en leur procurant des éléments éventuellement nécessaires à une orientation plus complète des débats budgétaires.

Il nous faut, en ce moment, aborder certaines questions étroitement attachées à la qualité technique de la Loi du Budget et aux possibilités de son exécution intégrale.

Personne ne s'est hasardé jusqu'à ce jour à contester — ce qui serait difficile — que la conception juste du budget est celle d'un plan de travail pour une période déterminée, fixée d'ordinaire à une année.

Cependant, un plan de travail ne s'organise que si l'on compte sur des ressources disponibles ou probables constituant le cadre, qui outre l'élément temps, circonscrit l'effort de planification. Toute administration subit d'autres limitations, de nature si complexe, qu'il ne serait pas facile de les distinguer ou de les énumérer.

L'exécution d'un plan économique — le budget en est le meilleur exemple — est donc conditionnée à l'organisation administrative dont elle dépend, à ses déficiences, aux éléments humains, à l'équipement préexistant, aux capitaux déjà investis. Quand on planifie, tout cet ensemble de limitations doit être soigneusement pesé sous peine de condamner à l'insuccès le travail entrepris.

C'est précisément à la lumière de ces considérations qu'il faut signaler le besoin de susciter des efforts conjugés, afin que la collaboration législative, en matière budgétaire, se réalise de la manière la plus coordonnée par rapport aux amendements introduits dans le projet que tous les ans le Président de la République envoie au Congrès National.

J'ai en vue un ordre déterminé de problèmes, puisqu'il n'est pas opportun d'aborder ici le thème — peut-être académique — de la dépendance où la dépense se trouve par rapport à la recette prévue.

La collaboration des deux Chambres législatives se caractérise, il est vrai, par la modification qui, de bonne foi, compromet certains types d'activité administrative.

Il ne serait pas difficile d'en multiplier les exemples; il suffit de rappeler ce qui arrive, notamment quand il s'agit de questions ferroviaires, routières, de problèmes de constructions d'écluses, ou de l'aide à l'enseignement supérieur.

Le D.A.S.P. ne prétend absolument pas obscurcir le sens éminemment constructif de tant de rectifications offertes par le Congrès à la planification budgétaire. Ces rectifications découlent, avant tout, de ceux qui sont investis d'une incontestable autorité pour les faire, et d'une intime connaissance des conditions régionales.

Il est cependant convenable qu'on fasse attention à un fait: l'exécution de l'administration fédérale à travers ses divers départements est limitée; il n'est donc pas possible d'exécuter immédiatement ce qui ne figure pas dans l'agenda de l'Exécutif, sous peine de gaspiller les ressources.

Les plans ont un développement organique: il serait insensé d'en précipiter les étapes, de même qu'il ne convient pas d'anticiper la maturation des fruits.

Lorsqu'on observe l'enthousiasme et la générosité révélés par quelques amendements, on a l'impression que les problèmes administratifs brésiliens pourraient être résolus exclusivement grâce aux dotations budgétaires.

Malheureusement la vérité est toute autre.

Nous manquons de techniciens, de personnel qualifié, de matériel et d'équipement qui obéissent aux spécifications préétablies.

Les importations sont attachées aux conditions flottantes et précaires de la balance des comptes et les ordres de priorité font l'objet de controverses impatientes.

Il en résulte le trouble de la planification budgétaire qui est parfois médiocre et devient encore pire en vertu des disproportions et déséquilibres qui dès le début de son exécution apparaissent évidents à l'observateur le moins attentif.

Il y aurait donc une transcendantale signification pour le pays à établir des bases de compréhension et d'harmonisation entre l'Exécutif et le Législatif, de manière à sauvegarder les plans de travail des grands départements fédéraux, dont les étapes d'exécution seraient préalablement signalées.

Il y a parfaite compatibilité d'intérêts, apparemment contradictoires, entre une administration exécutive aisée et un contrôle législatif de l'administration, qui a toujours été, d'ailleurs, la fonction principale des corporations politiques.

A l'exemple de ce qui arrive dans d'autres pays — Angleterre ou Etats-Unis — qui nous offrent des modèles de la vie démocratique, il serait extrêmement profitable — soit pour le peuple brésilien, soit pour nos institutions politiques — d'adopter, en commun accord, des mesures destinées à l'examen, à la discussion et au vote du Projet du Budget, tout en conservant sa structure première et ses directives générales.

Les observations que l'on vient de faire visent, avant tout, à démontrer que la Loi du Budget doit être une simple loi qui autorise mais n'oblige pas le Pouvoir Exécutif à exécuter intégralement ce qu'elle renferme, et qui simplement trace les limites financières de l'action administrative.

En effet, on ne saurait déduire de la sanction donnée au projet législatif qui est une transformation du projet de l'Exécutif, que celui-ci s'engage à réaliser plus que ne lui permet sa réelle capacité administrative.

La sanction, dans le cas de la Loi du Budget, équivaut à l'acceptation de limites qualitatives et quantitatives. Elle ne peut pas entraîner l'engagement de l'exécution intégrale, mais seulement celui de ne pas dépasser les autorisations accordées.

S'il n'en est pas ainsi, toute économie, ainsi que le plus grand discernement dans la mise en application des

deniers publics deviendront pratiquement impossibles au cours de l'exécution budgétaire.

Il y en a ceux qui affirment que le Budget est une loi comme les autres, mais cette conception s'écarte de ses limites temporelles et de l'idée elle-même du Plan.

Aucun pays civilisé, en effet, ne l'accepte.

La loi du Budget consacre la planification gouvernementale et lui accorde des ressources pour son exécution. Elle peut détailler, spécifier quelques aspects de cette planification, mais il ne conviendrait pas qu'elle l'élargît. La règle de conduite administrative du Gouvernement n'y gagnerait rien, ni les conditions de la hiérarchisation de la Dépense publique ne seraient ni solides ni indiscutables.

Quant à la tendance au détail et à la spécialisation de tant d'amendements législatifs, il faudrait étudier longuement le problème.

En principe, il s'agit d'un droit inébranlable du pouvoir législatif.

Cette prérogative du Congrès est une des plus fortes garanties du fonctionnement lubrifié du système démocratique. Si l'on reconnaît un droit, et les avantages de l'exercer, il ne s'en suit pas qu'il soit nécessaire de respecter les éventuelles distorsions vérifiées à l'exercice de ce même droit.

L'expérience nous démontre que certains amendements visant la présentation détaillée d'une dotation ne découlent pas toujours du désir naturel et légitime qu'a le Congrès de controler, mais d'une disposition à modifier les plans gouvernementaux dont le but et la portée sont peut-être incompris.

Il faut donc perfectionner le système de renseignement et de justification des crédits de Dépense demandés par le Pouvoir Exécutif.

Il faut circonstancier et particulariser, aussi, la raison d'être de beaucoup de crédits globaux qui ne figurent dans le budget que pour faciliter davantage aux administrateurs la réalisation de leurs tâches.

Que l'on ne transforme cependant pas les prérogatives de spécifier en un instrument pulvérisateur des ressources budgétaires, dont l'application serait plus intelligente et productive si elles étaient accordées globalement.

Néanmoins, le chemin à parcourir est encore très long. Il se fait donc nécessaire un redoublement d'efforts destinés au perfectionnement du système — objectif qui ne pourra être atteint sans la collaboration intégrale du Parlement.

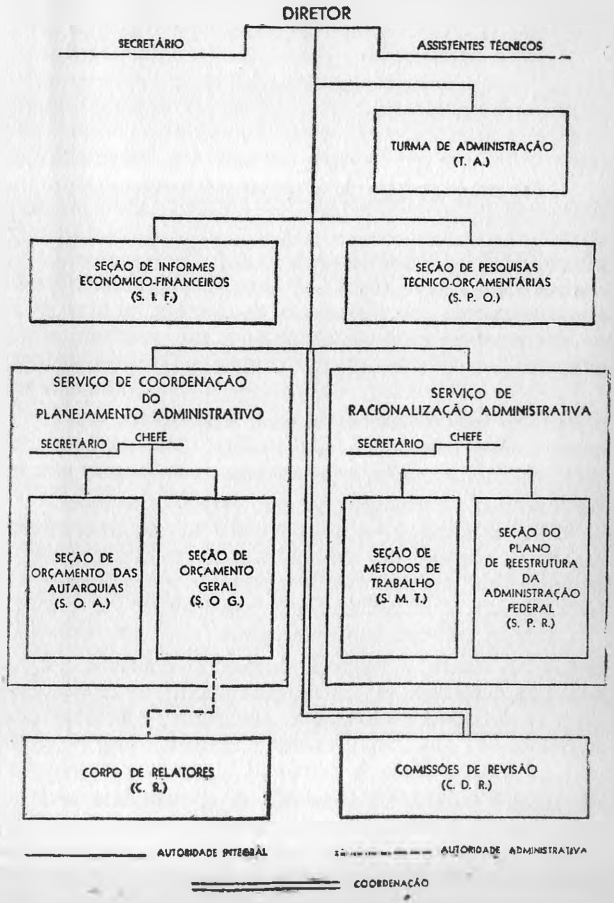
C'est sur le terrain de la politique budgétaire que la coopération entre les Pouvoirs Législatif et Exécutif doit se faire plus intime, comme condition indispensable à la conquête de l'équilibre financier, de l'adaptation et de la réduction des dépenses à leurs justes proportions et buts, de la sélection des investissements essentiels et de la fixation des priorités en fonction de la capacité tributaire du pays.

Les responsabilités du Congrès National, sous ce rapport, sont très graves.

Les autorisations de dépense, l'inclusion de dotations spécifiques dans le Projet du Budget, la concession de crédits pour n'importe quel travail ou service, les subventions, doivent faire l'objet de l'examen le plus rigoureux dans les deux Chambres du Parlement, en face de la précarité et des limitations financières précitées — facteur négatif menaçant d'étrangler l'essor de notre développement économique.

A ce traditionnel obstacle il faut ajouter la non-application, pendant l'exercice, de crédits prévus et inutilisés; et, d'autre part, la réduite capacité exécutive qu'a la machine administrative de mener à bien des tâches parfois supérieures à ses possibilités, en vertu de ses trop connues déficiences en personnel, en équipement et en méthodes de travail.

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO (D. O.)



— V —

ACTIVITÉS ET PROBLÈMES DE LA DIVISION D'ÉDIFICES PUBLICS DU D.A.S.P.

L'action du D.A.S.P. dans le secteur d'Edifices Publics s'oriente dans le sens de l'étude et de l'établissement de directives techniques, comptables ou administratives, de la revision des planifications gouvernementales de constructions, d'équipements et du contrôle de l'exécution des travaux.

Tous connaissent bien la chronique des travaux et des constructions réalisés par le service public avant l'action normative et assainissante du D.A.S.P.

Grâce aux études, aux suggestions et aux activités développées par ce Département — à partir de 1939 — la planification est aujourd'hui un fait routinier, ainsi que la connaissance des facteurs directement ou indirectement attachés à l'emplacement convenable, à la construction, à l'installation et à l'équipement des services publics.

La Division d'Edifices Publics a établi de vastes perspectives en fonction desquelles les problèmes spéciaux de ce secteur — financiers, budgétaires, matériels et techniques — sont dûment examinés afin que l'on obtienne de meilleurs niveaux d'économie et d'efficience.

Les activités de la Division d'Edifices Publics en 1952 dépassèrent considérablement celles de l'année antérieure. Elle a fait les travaux de révision des projets et des budgets relatifs aux constructions affectées à chaque

Ministère ainsi que le projet et la construction de la grande Cité Universitaire de Rio de Janeiro. L'on est en train de terminer les projets de l'Hôpital des Cliniques de l'Université de Rio Grande do Sul, du Pénitencier de Bangu, de la Caserne de la Police Spéciale et des travaux d'ampliation de l'Hôtel des Monnaies. Par l'intermédiaire du Directeur de la Division d'Edifices Publics, le D.A.S.P. participe à l'élaboration du projet du nouvel Edifice du Ministère des Affaires Etrangères.

Cependant, son objectif principal — orienter et normaliser les constructions d'Edifices Publics — n'a pu être entièrement atteint.

Le manque de programmes des travaux qui doivent être réalisés dans les limites des dotations budgétaires, l'instabilité des marchés de matériaux et de main-d'oeuvre, et les déficiences en personnel technique dans les cadres des Divisions de Travaux Publics des Ministères et du D.A.S.P., la multiplicité des dispositions légales, parfois interprétées différemment par les divers organes de l'administration, notamment pour ce qui concerne la comptabilité et le payement des dépenses réalisées, sont les principaux facteurs qui rendent difficile l'exécution des constructions publiques.

Ainsi, les constructions moins considérables, dont les projets, d'ordinaire, sont proportionnels aux dotations budgétaires accordées indépendamment de l'évaluation de leur coût, doivent être executées selon des plans compatibles avec les crédits accordés; quant aux grandes constructions, normalement ajournées à travers plusieurs exercices, subissent des modifications fréquemment substantielles et une hausse de coût imprévisible.

Les moyens d'action dont le D.A.S.P. dispose continuent pauvres non seulement quant au contrôle des travaux exécutés par les organes techniques des Ministères, comme par rapport au critère de procédure des mesures administratives rattachées à l'exécution des travaux projetés.

Son cadre de techniciens se ressent de l'absence de nombre de ses meilleurs éléments qui exercent des fonctions de chefs dans plusieurs départements ou services de l'Etat, dans des commissions d'enquête, de longue durée, et dans des charges permanentes par leur nature dans les travaux de construction de la Cité Universitaire.

Le même fait se vérifie dans les Divisions de Travaux Publics des Ministères, où des professionnels en nombre insuffisant, percevant des traitements bien inférieurs à ceux du marché de travail, exécutent avec lenteur les projets qui leur sont confiés, et qui souvent, seulement à partir de Juin sont soumis à l'approbation présidentielle, ce qui, vu la perte de temps qui en résulte, rend difficile à la Division d'Edifices Publics de collaborer à la revision des projets précités.

Dans le cas où il ne soit pas possible de rétablir l'ancien Plan de Travaux et d'Equipements institué par le Décret-Loi nº 6.144, il paraît nécessaire que, du moins, l'on veille à ce que les dotations accordées aux Ministères, pour des constructions, soient appliquées, annuellement, dans des travaux peu nombreux, de sorte qu'on puisse les terminer dans les délais en accord avec l'étendue et la nature des travaux qui doivent être réalisés.

L'on éviterait ainsi un mal systématique: le coût élevé des constructions gouvernementales découlant des ajournements successifs des travaux. Il serait aussi conseillable qu'on fît la revision des cadres de techniciens des Divisions de Travaux des Ministères et du D.A.S.P.

Il convient que l'on accorde à ces entités des dotations assez fortes pour qu'elles puissent payer leurs ouvriers d'une manière convenable.

Quoi qu'il en soit, il faut urgemment éviter que les travaux de construction s'éternisent. La Réforme Administrative projetée par le Gouvernement Fédéral offre une occasion magnifique pour la revision définitive de la législation concernant les travaux publics. Cette revision doit procurer à l'Administration Générale une élasticité plus grande.

TRAVAUX DE ROUTINE

Deux cent seize dossiers, dont 5 initiés en 1951, passèrent par la Division d'Edifices Publics en 1952.

A propos de travaux de routine, signalons que l'année dernière la Division d'Edifices Publics a examiné et émis son avis sur 298 projets (plans, spécifications et budget) et une acquisition d'immeuble. Ci-après, l'origine et le nombre de ces projets: Ministère de l'Agriculture 195; Ministère de l'Education et de la Santé 59; Ministère des Finances 2; Ministère de la Justice et des Affaires Intérieures 34; Ministère du Travail, de l'Industrie et du Commerce 2; Ministère des Affaires Étrangères 1; Ministère des Transports et des Travaux Publics 5. La valeur budgétaire des projets approuvés en 1952 s'élève à Cr$ 303.765.111,70. (21)

ORIGINE	Budgets Approuvés Cr$
Ministère de l'Agriculture	92.324.567,00
Ministère de l'Education et de la Santé	117.933.040,90
Ministère des Finances	7.214.604,00
Ministère de la Justice et des Affaires Intérieures	37.260.615,30
Ministère des Affaires Etrangères	13.500.000,00
Ministère des Transports et des Travaux Publics	35.532.284,50
TOTAL	303.765.111,70

(21) Ces informations caractérisent le volume des Services confiés à la Division d'Edifices Publics du DASP. Ci-dessous, par Ministère, les totaux des dotations budgétaires relatives à ces travaux:

TRAVAUX NORMATIFS

Quant aux travaux normatifs de cet important secteur de l'Administration Générale, nous pouvons mettre en relief les travaux ci-après se rapportant à des études, spécifications et avant-projets relatifs à la Section d'Etudes et de Normes.

Laboratoires Chimiques — Pendant l'année, l'étude des avant-projets d'équipement des laboratoires chimiques des Ecoles Supérieures suivit son cours. Cette étude se trouve déjà dans une phase assez avancée et contribuera considérablement à orienter les projets de la Cité Universitaire du Brésil.

Ascenseurs — On poursuivit les études relatives aux normes de spécifications des projets qui doivent être soumis à la concurrence publique. Il faut y ajouter ceux qui se rapportent à la conservation des équipements installés dans les Edifices Publics.

Code des Travaux Publics — Classification des Travaux. — Le D.A.S.P. se dédie à deux tâches qu'il juge fondamentales. Le Code des Travaux de l'Union et la nouvelle Classification des Travaux sur base décimale avec des indices détaillés des éléments constructifs.

Cité Universitaire de l'Université du Brésil — Les grands travaux se rapportant à la Cité Universitaire poursuivent en un rythme compatible avec l'exiguïté des crédits destinés à leur planification et exécution. Depuis 1949, lorsque ces travaux furent effectivement initiés, jusqu'à l'exercice de 1952, le Bureau Technique n'a disposé que d'une dotation globale de Cr$ 279.360.585,60 pour la réalisation des constructions, qui, ajoutées aux équipements indispensables, atteindront un coût estimé en 5 milliards.

Pour l'exercice en cours le Budget porte une dotation de Cr$ 194.638.400,00. Quoique cette somme soit le double du crédit disponible en 1952, elle est encore si

insuffisante que, si on la maintien aux exercices futurs, nous aurons un délai minimum de 25 ans pour la conclusion des travaux.

Ces circonstances exigent donc que le problème soit mis en équation et résolu.

L'aménagement obsolète des édifices de nos Ecoles Supérieures et leur capacité réduite amoindrissent, depuis longtemps, l'efficience de l'enseignement. L'anachronisme vérifié dans ce secteur trouble la formation technique et spirituelle des nouvelles générations sur lesquelles retombera fatalement la charge de soutenir les Institutions de l'Etat.

Ce sujet mérite la plus grande attention. Il semble même indispensable que l'on étudie, dans le délai le plus bref, un plan de financement des travaux, afin que les constructions ne dépassent pas un délai raisonnable. L'élaboration des projets relatifs à l'Institut de Physique Nucléaire poursuivit en 1952; ajoutons y le Stade Universitaire qui aura une capacité pour 35.000 personnes; l'Hôpital des Cliniques; l'École du Génie Civil et l'École Nationale d'Architecture.

Environ 40 contrats furent réalisés entre le Bureau Technique de la Cité Universitaire et les entreprises qui participèrent aux concurrences publiques visant l'exécution des services et le fournissement de matériaux à la Cité Universitaire de l'Université du Brésil. La valeur de ces contrats — dont la nature, la destination, les délais d'exécution et les spécifications techniques furent étudiées inlassablement dans le Rapport Analytique de la Division d'Edifices Publics — atteignit la somme de Cr$ 114.735.949,00.

HÔPITAL DES CLINIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE RIO GRANDE DO SUL

Le D.A.S.P. s'est encore chargé du projet de l'Hôpital des Cliniques de l'Université de Rio Grande do Sul.

Le Bureau Technique de la Cité Universitaire étudie en ce moment, dans ses moindres détails, les projets de travaux de grande envergure et extrêmement complexes exigeant la coopération de plusieurs spécialistes.

Le projet du bloc principal a déjà été remis au "Magnifique Recteur de l'Université" et à l'entreprise chargée de la construction dont les travaux furent enfin repris. (22)

PÉNITENCIER AGRICOLE ET INDUSTRIEL DE BANGU

En vue d'éviter les dépenses découlant du payement d'un prix de Cr$ 1.500.000,00 institué, par le Ministère de la Justice, pour le concours public destiné au choix du projet de construction d'un pénitencier à Bangu, le D.A.S.P. s'est empressé d'élaborer le projet cité, avec les ressources dont il dispose.

Les travaux furent donc initiés, d'accord avec l'orientation suivante: 1 — Projeter un pénitencier dont la capacité serait de 1800 hommes d'après les principes les plus modernes qui orientent le travail d'amendement des detenus, soit par rapport à l'assistance sociale et éducationnele, soit par rapport au développement des aptitudes techniques; 2 — respecter, dans les projets, les principes de solidité et d'économie, tenir compte des nécessités de confortable et, en même temps faire une structure rationnelle; 3 — recourir à des formes et à des systèmes architectoniques capables de réduire au minimum le nombre des fonctionnaires chargés de la surveillance et du contrôle.

Indépendamment des détails du programme, l'ensemble du Pénitencier fut divisé, en vue d'ordonner les

(22) Ce bloc aura 14 étages et un autre au sous-sol. A la partie centrale du bloc il y aura un autre étage intermédiaire au sous-sol. Ceux qui voudront des informations détaillées sur ce sujet, pourront lire le Rapport analytique de la Division d'Édifices Publics. Plusieurs pages de ce document sont dédiées à l'explication de cet important travail du Gouvernement Fédéral.

travaux du projet, comme il suit: *a*) dépendances des détenus — logements — cour de récréation — réfectoires; *b*) travail des détenus — activités industrielles, agricoles et pécuaires; *c*) récréation des detenus — auditorium, place de sports, associations; *d*) école et cours; *e*) conciergerie; *f*) secteur de visites; *g*) administration et rapports internes; *h*) logement des gardes; *i*) département de sûreté et de contrôle; *j*) lingerie; *k*) services d'alimentation; *l*) services du matériel; *m*) département de biotypologie; *n*) hôpital et cabinet médical; o) service d'éducation des détenus.

Outre les services ci-dessus, on a aussi prévu la construction d'une zone résidentielle pour les fonctionnaires, obéissant à l'organisation suivante: *a*) résidences; *b*) habitations collectives; *c*) école pour les enfants; *d*) cabinet médical et centre de santé; *e*) petit marché; *f*) cinéma et *g*) installations pour la pratique des sports.

L'ensemble des constructions du Pénitencier couvrira une face d'environ 72.000 m² et l'ensemble des constructions résidentielles s'étendra sur une superficie de 13.000 m².

PROGRAMME DE LA DIVISION D'ÉDIFICES PUBLICS

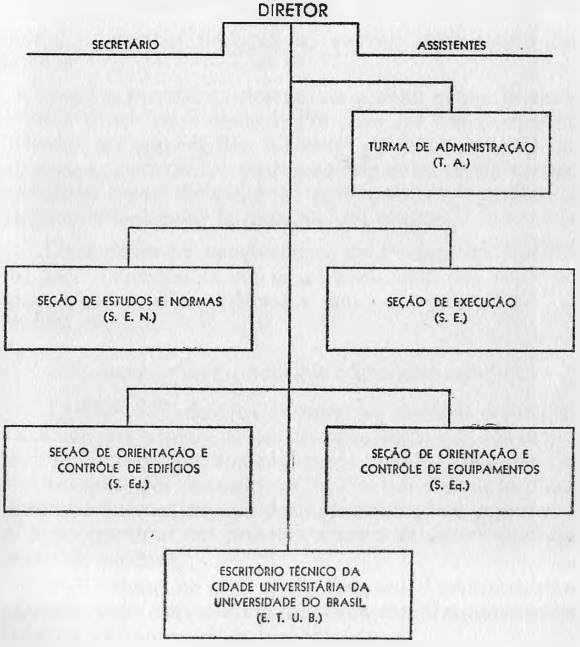
Le D.A.S.P. devra continuer ses travaux ordinaires d'examen des projets et des budgets, ainsi que les activités d'orientation que son règlement prévoit; suggérer des modifications des dispositions légales qui règlent la planification et la construction des édifices publics; poursuivre le développement des projets en cours et initier ceux qui seront déterminés.

Voilà, donc, un secteur fondamental d'administration générale dont l'orientation ne peut être fragmentée, ni décentralisée entre les divers Ministères.

La bonne doctrine, l'expérience et le bon sens exigent la centralisation des normes, ainsi que de la technique, et, à la fois, la décentralisation pendant la phase d'exécution.

Ce sont des entreprises d'une grande expression financière et budgétaire que le Gouvernement s'est engagé à soumettre à un régime spécial d'efficience, d'économie, d'austérité en vue de sauvegarder les hauts intérêts économiques et administratifs du Pays.

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS (D. E. P.)



— VI —

THÉORIE ET PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL DANS L'ÉTAT BRÉSILIEN

L'actuel système brésilien d'administration du personnel remonte à la Loi nº 284 de 1936.

C'est dans ce secteur que l'action du D.A.S.P. acquiert une ampleur et une profondeur de la plus haute importance.

La situation antérieure se caractérisait par la prédominance des intérêts contraires à l'administration scientifique dans la mise en équation des problèmes relatifs au fonctionnalisme civil.

Tous les actes fondamentaux de la vie fonctionnelle des employés publics — nomination, rémunération, promotions, retraite — en somme, les droits et les devoirs de la grande masse théoriquement au service de l'Etat — dépendaient de l'influence personnelle de "politiciens" alors influents.

L'absence de critères logiques, de principes uniformes, ou de normes objectives régularisatrices de l'exercice des charges et des fonctions publiques transformait la précaire législation existente en un tas de dispositions contradictoires et hétérogènes.

"La confusion était générale"; personne ne s'entendait.

Aucun document ne dépeint mieux le chaos qui régnait alors, que le Rapport de la fameuse Commission Na-

buco où les studieux trouveront une synthèse parfaite des conditions dominantes.

Seuls ceux qui sont au courant de ces conditions — le malheureux cortège d'injustices et d'anomalies de tout ordre — peuvent estimer l'exact sens politique, administratif et humain de la métamorphose vraiment révolutionnaire que le D.A.S.P. réalisa dans les domaines de l'administration du personnel.

Le Conseil Fédéral du Service Public Civil a fait ses premiers pas en 1936, orienté vers une saine politique que le D.A.S.P. — à partir de 1939 — implanta, consolida, perfectionna et augmenta avec un indiscutable succès.

La lutte pour l'implantation du système du mérite s'est développée à travers des péripéties surprenantes, nées des manifestations et des contre-attaques du primarisme des partis politiques.

L'histoire administrative de pays modernes n'enregistre aucun exemple pareil à celui que le D.A.S.P. effectua, dans un délai relativement court.

Ce fut un gigantesque effort créateur qui ne se circonscrivit pas aux problèmes formels de nomenclature juridique et d'ordonnance statutaire.

Le D.A.S.P. a établi les fondations d'un système d'administration du personnel, profondément humain et typiquement brésilien, qui disciplina, avec une efficience notoire, les complexes relations de l'Etat avec les fonctionnaires, moyennant des normes sensées qui assurent les droits et les devoirs réciproques — problèmes qui n'ont pas encore été résolus par beaucoup de pays importants, ce qui a été un facteur de graves troubles internes et d'évènements sanglants.

Ceci ne signifie évidemment pas que le système élaboré et exécuté par le D.A.S.P. soit parfait: le temps écoulé a révélé des défauts qui doivent être corrigés.

En face des transformations vérifiées au cours de notre évolution sociale, de nouvelles exigences suggèrent

de constantes modifications et des perfectionnements progressifs.

L'administration du personnel est un champ de perpétuels rajustements et d'un perfectionnement permanent.

Les objectifs basiques de conquête des meilleurs éléments pour les services de l'Etat et du pays existent toujours; les principes essentiellement démocratiques de sélection de valeurs authentiques par le régime du concours; des chances égales pour tous les brésiliens capables qui trouvent dans le système du mérite, une prérogative digne de n'importe quel sacrifice; un système de fonctions et de charges; un statut dont les préceptes fondamentaux disciplinent, sous tous ses aspects, l'exercice des charges et des fonctions en tenant compte du bon sens, des droits, des devoirs et des intérêts individuels et collectifs.

L'introduction dans un pays comme le Brésil — vaste, sous-développé, convulsionné par les quérelles politiques — d'un régime caractérisé par le caractère obligatoire des concours et par l'obéissance aux critères de mérite — sans distinction de couleur, de sexe, de race, de conviction politique ou religieuse — exigeait, forcément, un mécanisme chargé de conduire les idées réformatrices.

La piéce centrale de ce mécanisme est le D.A.S.P.

Ses divisions spécialisées dans l'administration du personnel sont à la tâche,en lutte contre les obstacles les plus variés, en vue du perpétuel perfectionnement de la moderne législation brésilienne du personnel.

En tant qu'organisme central de direction, de contrôle et d'éxécution d'activités normatives de caractère général, l'action du D.A.S.P., souvent énergique, froide et inflexible est une garantie contre le retour au chaos.

Seuls les demagogues inconscients, les opportunistes, les rancuniers et les ignorants ont l'audace de cacher des faits de la récente histoire de nos institutions politico-administratives, dans le but d'obscurcir la grande somme de bons services rendus par le D.A.S.P. aux fonctionnaires publics, à l'Etat, à la Nation.

Réellement, seules la hardiesse de l'ignorance arrogante et la mauvaise foi des iconoclastes dépourvus de substance morale, osent nier les avantages et les résultats du travail patriotique que le D.A.S.P. réalisa en implantant un légitime système brésilien d'administration du personnel.

Les réalisations, les faits ou données concrets de cette vaste contribution forment une haute et solide muraille, contre laquelle les élans destructeurs des iconoclastes se désintègrent et s'évaporent.

Pour imposer du respect aux détracteurs professionnels il suffit que l'on fasse flotter à la cime de cette muraille les fanions distinctifs de la systématisation des principes, normes et méthodes d'administration de personnel; de l'implantation de préceptes salutaires d'orientation et d'inspection; de l'établissement de services propres et adaptés à l'administration du personnel dans les divers Ministères; du régime spécial de l'amortissement des emprunts par les déductions mensuelles sur le traitement, qui a libéré les fonctionnaires publics des griffes de l'agiotage; de l'élévation des niveaux de dignité de la fonction publique moyennant les concours obligatoires et les promotions basées sur le mérite; de l'assistance et de la prévoyance sociale pour les fonctionnaires et leurs familles; du recrutement, de la sélection et de l'entraînement des fonctionnaires en fonction de principes rationnels; de l'impartialité et de la justice observées dans l'interprétation des dispositions légales relatives à l'exercice des charges et des fonctions; du statut des fonctionnaires sanctionné en 1939, et, à présent, actualisé, et adapté par le Congrès au régime de la Constitution de 1946; des études et recherches concernant les divers aspects de la vie fonctionnelle des agents de l'Etat, base de la réglementation des dispositions statutaires; des études initiales des plans de classification des charges et fonctions publiques; de l'examen et de la revision systématique de tout ce qui concerne la rémunération, les systèmes de produc-

tion, les problèmes de psychologie du travail, la division des cadres du personnel, l'uniformisation législative et, enfin, la collaboration entre les ministères visant l'expédition d'actes d'intérêt général des fonctionnaires, à travers la salutaire coordination mise en pratique par les constantes réunions du Conseil d'Administration du personnel. (23)

Malgré les mutilations subies en Décembre 1945, le D.A.S.P. poursuivit l'exécution de son vaste programme, procurant ainsi au Brésil l'inestimable service d'orienter, discipliner, éclairer et protéger une armée de plus de 300.000 fonctionnaires.

Le D.A.S.P. fit réaliser sans perte de temps la réglementation des instituts et des dispositions statutaires — travail épuisant, mais indispensable que l'on est en train d'exécuter avec succès.

Le décret nº 31.922 du 15 Décembre 1952 est un exemple typique de cette législation; ce décret réglemente

---

(23) L'actuel «Statut des Fonctionnaires Publics Civils de l'Union», si discuté par notre Parlement, n'existerait pas sans l'action du D.A.S.P. qui veille sur sa correcte application, éclairé de sa jurisprudence austère et équilibrée. C'est la Loi nº 1.711 du 28 Octobre 1952 que l'on peut considérer l'évènement prépondérant de 1952 par rapport à l'administration du Personnel.

Quelques dispositions de cette importante loi furent rejetées par le Président suivant les suggestions du D.A.S.P.. Le nouveau Statut renferme la majorité des revendications permanentes des fonctionnaires publics, dont le régime juridique se trouve de la sorte solidement établi quant à ses aspects primordiaux: nomination, vacance, promotions et droit d'être conservé dans sa charge, droits et avantages, rémunération, régime disciplinaire, procès administratif et sa revision.

Il est juste que nous fassions une citation spéciale des dispositions renfermées dans les Dispositions Transitoires de la Loi Organique des Fonctionnaires Publics se rapportant au plan d'assistance qui doit être mis en vigueur, des mesures de protection aux fonctionnaires admis à titre précaire et des mesures déterminées par l'organisation du Plan de Classification des Charges du Service Public Fédéral.

L'année 1952 a été marquée par la Loi nº 1.765 du 18 Décembre qui accorda aux Fonctionnaires Civils du Pouvoir Exécutif de l'Union et des Territoires un supplément des traitements destiné à leur permettre de faire face à la hausse du coût de la vie, mit en vigueur la nouvelle valeur de l'allocation familiale élevée à Cr$ 150,00 — cent cinquante cruzeiros par personne à charge — et établit d'autres mesures également importantes.

Le supplément provisoire des traitements et la nouvelle allocation familiale ont été payés à partir du 1er Décembre de la même année; le gouvernement prit toutes les mesures administratives exigées pour l'exécution de la Loi.

l'octroi du supplément additionnel des traitements pour temps de service rendu au pays (articles 145, alinea XI, et 146 de la Loi nº 1.711 du 28 Octobre 1952).

La réglementation de l'institut de la "réversion" est un autre exemple digne d'être cité.

Un authentique système brésilien d'administration de personnel — le D.A.S.P. en est le dyname — existe donc, et fonctionne d'une manière entièrement satisfaisante.

Articulé avec les organes ministériels du personnel, le D.A.S.P., au jour le jour, intensifie ses travaux de perfectionnement de législation spécifique de personnel, dont l'application pratique concrétise les principes généraux qui orientent son action normative.

Les grandes préoccupations du D.A.S.P., en 1952, ont consisté à corriger les erreurs découlantes des mesures isolées et désordonnées, qui à partir de 1945 et à la fin du quinquennium subséquent ébranlèrent la structure générale du système implanté en 1936. Il chercha ainsi à intensifier la lutte contre le favoritisme et a réarticuler le système menacé dans ses fondations.

Pas à pas ces erreurs sont corrigées au moyen des mesures d'assainissement prises au moment opportun.

Parmi les mesures correctives mises en action en vue de rétablir l'équilibre perdu, assainir et moraliser les conditions normales de fonctionnement de l'administration du personnel, quelques unes méritent une mention spéciale: la nomination des candidats reçus aux concours. L'an dernier le D.A.S.P. a proposé la nomination de 1.643 candidats reçus aux concours réalisés jusqu'alors.

Inutile de renchérir sur la valeur et la signification de ce fait.

A plusieurs reprises le Gouvernement Fédéral manifesta l'intention de ne pas admettre des réorganisations isolées. Il repoussait tout simplement n'importe quelle hypothèse de concession d'avantages exceptionnels à des groupes isolés de fonctionnaires. L'attitude du D.A.S.P. se justifie, soit par la nécessité de refréner les dépenses

publiques, soit par les principes d'éthique administrative et de criterium moral qui doivent prévaloir dans le Service Public.

Le cas des "Tabelas Unicas" (*) est assez connu. L'approbation de ces "Tabelas" découlant de la Loi nº 488 de 1948, s'effectua à travers de graves irrégularités, dont les funestes répercussions se font encore sentir. Le D.A.S.P. fit face à de grandes difficultés pendant les complexes travaux de revision de ces "Tabelas". Après avoir dressé la liste complète des anomalies vérifiées et l'épuisante investiagtion des cas personnels, le D.A.S.P. a réussi à organiser définitivement les "Tabelas". Les suggestions faites, les initiatives ou les mesures prises par le D.A.S.P. par rapport aux "Tabelas" furent orientées exclusivement par les intérêts du Service Public ou par l'esprit de justice le plus rigoureux.

Les fonctionnaires sont admis aux fonctions publiques, y sont maintenus et les exercent d'après des conditions qui obéissent à des rigoureux principes légaux, dans l'intérêt d'un sain renouvellement des cadres administratifs. Ces conditions se rattachent directement à la productivité du travail dans les divers services publics qui sont les plus intéressés à tirer parti de la collaboration de fonctionnaires régulièrement sélectionnés et qui soient réellement aptes à l'exercice efficient des charges publiques.

Le D.A.S.P. examine, avec le plus grand soin, les aspects et les répercussions des cas découlants des réorganisations partielles, qui sont venues modifier la situation de certains groupes de carrières. Les études effectuées par le D.A.S.P. portèrent le Gouvernement Fédéral, pour des motifs d'intérêt administratif, à refuser son approbation à toutes les réorganisations isolées.

Pendant l'année de 1952 les activités du Conseil d'Administration du Personnel furent particulièrement in-

(*) Cadres de surnuméraires.

tenses. Cet organisme a été pleinement consolidé et appuyé par le D.A.S.P.

Le D.A.S.P. étudia encore plusieurs projets de Loi sur des sujets d'administration du personnel et suggéra plusieurs mesures considérables. C'est ainsi que, par l'intermédiaire de sa Division du Personnel, le D.A.S.P. a émis, en 1952, 581 avis envoyés à la Présidence de la République.

Le détachement (dans l'intérêt du service) des fonctionnaires, de leurs services respectifs, a été un autre problème dûment apprécié par le D.A.S.P. à la lumière de la situation particulière de chaque Ministère et des cas individuels, par exemple l'exercice des charges en Commission(*) ou des fonctions "gratificadas" (fonctions qui donnent aux fonctionnaires qui les exercent le droit à la perception d'une somme supplémentaire fixée par la loi).

Le régime du cumul rémunéré de deux charges, permis à titre execptionnel par la Constitution Fédérale, a entraîné de nombreuses irrégularités. La documentation qui existe sur cette matière permet déjà au D.A.S.P. de proposer des règles définitives disciplinant l'application uniforme et coordonnée du précepte constitutionnel.

L'élaboration des Plans de Classification des Charges et des Niveaux de Traitement est encore un souci fondamental du D.A.S.P. et l'objectif principal de ses activités en matière d'administration du personnel.

La situation est déjà mûre pour cette entreprise essentielle du Service Public.

La nouvelle Classification des Charges et des Niveaux de Traitement procurera une solution raisonnable pour une bonne part des problèmes qui, à ce moment, troublent le panorama de l'administration publique.

Depuis 1936 le D.A.S.P. possède un bagage considérable d'expériences décisives et de connaissances spécia-

(*) Charges de confiance de l'autorité supérieure.

lisées dans ce domaine; elles représentent un gage de succés pour l'éxécution de cette tâche fondamentale. (24)

La hausse récente des traitements des fonctionnaires entraîna au sein de la classe des débats agités. D'aucuns ne voulaient qu'une augmentation concrète, pendant que d'autres exigeaient une réorganisation générale des cadres, capables de corriger les situations injustes découlantes des diverses réorganisations partielles effectuées pendant la dernière période gouvernementale. La solution a été l'octroi du supplément provisoire mensuel des traitements aux fonctionnaires civils du Pouvoir Exécutif, ajouté à l'allocation familiale élevée de Cr$ 50,00 à Cr$ 150,00 mensuels. Les inactifs et les pensionnés n'ont pas été oubliés.

En élaborant son Rapport spécial sur l'augmentation des traitements destinée à faire face à la hausse croissante du coût de la vie depuis 1948, le D.A.S.P. effectua un travail considérable. Il s'agit d'un document qui, joint à celui qui a été élaboré en 1943, est une analyse d'administration du personnel, vaste, profonde, actualisée et objective. (25)

Tous les aspects du problème furent étudiés à la lumière d'une documentation statistique véritablement complète. Dans ce travail, à côté de l'étude rigoureusement objective de la situation de chaque carrière ou charge du Service Public brésilien, on a indiqué les suggestions les plus convenables; on a aussi tracé le schéme de la solution la plus convenable aux intérêts de l'Etat, des fonctionnaires et du pays.

La classification des charges — basée sur les devoirs, les attributions et les responsabilités qu'elles déterminent — alliée à la revision des niveaux des traitements, se pré-

(24) Anexe nº 1 — «La Classification des Charges et la Revision des Niveaux de Traitement des Fonctionnaires Civils de l'Union» — Commission du Plan de Classification des Charges, 1953.

(25) Annexe nº 2: D.A.S.P. — Exposé Justificatif nº 1.427 du 5 Août 1925 — Arizio de Viana.

sente, à ce moment, comme l'un des objectifs fondamentaux du D.A.S.P.

Le D.A.S.P. prétend déraciner définitivement l'empirisme de l'administration du personnel.

Que l'on vérifie le grand pourcentage des dépenses de personnel dans les Budgets Publics et l'on verra la raison d'être de cette constante préoccupation du D.A.S.P. touchant le perfectionnement de notre administration du personnel moyennant des recherches et des études permanentes où prennent du relief les contributions de la psychotechnique, de la psychologie, et des sciences juridiques.

La foule des fonctionnaires publics soulève pour l'Etat des responsabilités de tout ordre.

Les actes les plus simples — nominations, révocations, passage d'un cadre à un autre, congés, retraite — ont une immédiate répercussion sur les Budgets, entraînant de sérieuses conséquences financières, psychologiques, sociales.

Il en résulte l'impératif d'un système général d'organes spécialisés en personnel — dont le D.A.S.P. est l'expression la plus grande, le foyer irradiateur de la jurisprudence et des directives indispensables.

Le D.A.S.P. absent, l'on aurait, dans cet ample domaine, le chaos, et, de pair avec le désordre, les privilèges, le bouleversement de tous les principes, le climat idéal pour le sabotage administratif.

Les considérations que j'ai eu l'occasion de formuler alors que, sus l'invitation du Président Getulio Vargas, j'ai pris la Direction Générale du D.A.S.P., continuent entièrement opportunes:

> «Sans une administration solidement structurée et servie par un corps de fonctionnaires capables et devoués à la cause publique, impossible de réaliser un plan de gouvernement au profit de la collectivité.
>
> Il faut affranchir la fonction publique de la déprimente conception de sinécure ou d'occupation secondaire, comme si la fonction de l'Etat touchant le personnel était celle de distribuer des emplois à des protégés politiques.

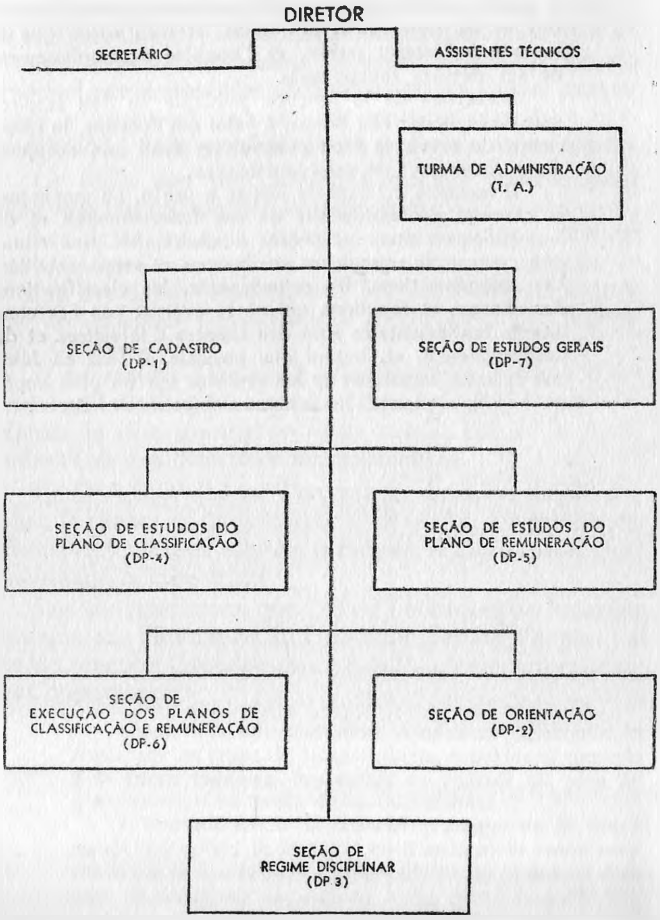
Le citoyen qui dispute la profession de fonctionnaire public, comme une occupation permanente, doit, au préalable, être convaincu qu'il se résigne à un rang modeste, quant aux conditions de fortune privée et de rang social.

L'Etat, par contre, lui assure la stabilité dans son emploi, les promotions successives, l'assistance matérielle et morale pendant son travail, la retraite en cas d'invalidité et les pensions à la famille. Il n'en exige que la loyauté à l'intérêt public, et l'honnête accomplissement de ses devoirs fonctionnels.

L'exercice de la fonction publique ne doit inspirer que de la fierté; ella donne, à celui qui l'occupe, la conscience de servir le bien commun et rend son occupant digne du respect de ses compatriotes.

Il incombe à l'Etat de mettre à profit, au maximum, la capacité professionnelle de ses fonctionnaires et de leur procurer, dans les cadres administratifs, une situation compatible avec leurs attributions et responsabilités. Les réorganisations, les rajustements, les classifications des charges et fonctions qui ne respectent pas ces conditions fondamentales sont des sources d'injustices et de découragement, et, autant que possible, il faut en faire une revision impartiale et les replacer sur un plan supérieur où ils atteignent les suprêmes objectifs de l'Etat».

DIVISÃO DO PESSOAL (D.P.)



— VII —

RECRUTEMENT ET SÉLECTION DU PERSONNEL

IMPLANTATION DÉFINITIVE DU SYSTÈME DU MÉRITE

L'importance vitale des effectifs humains recrutés et sélectionnés pour les services publics a toujours été accentuée au sein des Congrès scientifiques et des enquêtes réalisés, soit en Europe, soit aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, sur les principes, les doctrines, les techniques et les problèmes basiques de l'Administration Publique.

Rien de plus logique.

C'est par l'intermédiaire de l'armée de fonctionnaires et d'agents dûment qualifiés, que l'Etat Moderne se propose d'atteindre ses buts et donner du contenu objectif aux croissantes exigences du bien-être général de la collectivité.

Des raisons d'ordre technique, psychologique, administratif et social prêtent aux fonctions de recrutement, de sélection et de perfectionnement des caractéristiques d'ampleur et de profondeur réellement décisives.

Récemment encore l'Institut International des Sciences Administratives a eu l'occasion d'accentuer dans un de ses documents basiques:

> «All of these systems of executive leadership and coordination — indeed, all of government — must be operated by men and women. To bring men and women

of the highest potential into the service, to maintain conditions of employment conducive to high morale and competent performance, and to retain employees of proven merit these are the essentials of personnel management». (26)

Le D.A.S.P. animé de la plus grande ténacité et d'un considérable esprit de sacrifice a réussi à éveiller la conscience et la sensibilité du Peuple Brésilien sur la compréhension précise de ces problèmes.

Les charges et les fonctions du Service Public ne doivent pas être le patrimoine des partis politiques victorieux.

Les plus hauts intérêts de sûreté, de bien-être et de prospérité de la Nation exigent, des départements gouvernementaux, des services d'un ordre tel, que seuls les fonctionnaires bien sélectionnés et entraînés sont en mesure de les rendre, sans oublier les aspects de coût et d'efficience.

La question vitale de la conquête d'indices et de coeficients de productivité proportionnels, soit aux efforts et aux ressources employés, soit aux objectifs spécifiques visés, est en jeu.

Dans le complexe et vaste cadre de l'Administration Générale, les problèmes inhérents à l'administration du personnel sont dominés, à leur tour, par les faits relatifs au recrutement, à la sélection et au perfectionnement des fonctionnaires.

A ce propos, qu'il me soit permis de rappeler le haut et noble témoignage du Président Franklin Roosevelt, en 1937, alors qu'il soumit au Congrès des Etats Unis son fameux programme de réorganisation du Pouvoir Exécutif du Gouvernement Fédéral nord-américain.

«In these troubled years of world history a self government cannot long survive unless that Government

(26) «Issues and problems in the Administrative Organization of National Governments» — by Arnold Miles and Alan L. Dean. I — Undertaken by the Committee on Administrative Practices of the International Institute of Administrative Sciences for the United Nations Organization — 1950 — Brussels.

is an effective and efficient agency to serve mankind and carry out the will of a nation. A Government without good management is a house built on sand». (27)

Réellement, la solidité des institutions, la stabilité elle-même du régime et les possibilités de progrès matériel du pays sont sous la dépendance directe des rouages administratifs disponibles et, notamment, de la "qualité" des hommes et des femmes qui les mettent en mouvement.

C'est-à-dire, les forces de travail qui traduisent par des décisions et des actes les objectifs de l'Etat et les aspirations de la collectivité.

De là découlent les connexions viscérales qui rattachent les problèmes de recrutement, de sélection et de perfectionnement des fonctionnaires et les perspectives de renouveau administratif, d'accroissement du rendement et de rationalisation des services basés sur le plein fonctionnement du système du mérite.

Quoi qu'il en soit, c'est sur ce typique terain de l'Administration Générale que le D.A.S.P. c'est rélévé le laboratoire idéal pour la connaissance exacte de nos nécessités, de notre conduite, de nos aspirations et des tendances des fonctionnaires de l'Etat.

Le système du mérite, implanté au prix de tant de sacrifices, est l'expression synthétique des efforts du D.A.S.P. en vue du perfectionnement des services publics brésiliens.

Il est par conséquent bien plus expressif que la simple recherche des différences des tendances individuelles, de la vérification de la capacité sommatique et intellectuelle des individus par des procédés scientifiques de sélection professionnelle.

Le grand surcroît de travail vérifié dans le Secteur de Selection et de perfectionnement fut causé en partie

(27) «The Central Machinery of Government: its Role and Functioning» — by Ralf Burton and Edward Strait — IV — Undertaken by the CAP, International Institute of Administrative Sciences for the UNO — 1951 — Brussels.

par la paralysation, presque complète, de la sélection de personnel pour le service public pendant la période 1946-1950.

Les nécessités qui se sont accumulées pendant ce laps de temps exigeaient une prompte solution et ceci représentait pour le D.A.S.P. une considérable surcharge de travail, d'autant plus difficile qu'il est sûr que les forces contraires au système du mérite agissaient vivement, stimulées par les avantages obtenus pendant la période de paralysation des concours.

D'ordinaire, les concours sont tenus pour de simples compétitions visant la conquête des charges publiques.

Cette conception unilatérale et simpliste met de côté certains aspects sous lesquels ils méritent d'être examinés.

Les concours du D.A.S.P. constituent un précieux instrument d'éducation en grande échelle.

Grâce à eux, de grands contingents de la jeunesse brésilienne cherchent la société des livres et des professeurs, enrichissant de la sorte l'intelligence, cultivant l'habitude de l'étude et développant un salutaire esprit d'émulation.

Cette oeuvre éducationnelle à proportions imposantes mène, dans la sphère administrative, à la dignification de la fonction publique et à la moralisation des habitudes, parce qu'elle place sur un plan plus noble, et libre d'influences désagrégeantes, l'accès aux cadres des fonctionnaires. La Division de Sélection et de Perfectionnement du D.A.S.P. a raison donc, quand elle envisage les concours avec plus d'ampleur comme une institution sociale.

Les publications de cette Division répètent, d'habitude, avec à-propos, que le concours représente: — pour l'ÉTUDIANT: l'encouragement qui résulte de la certitude où il se trouve de savoir que son application et ses efforts pourront être récompensés par l'accès à une carrière digne et de belles perspectives; pour les PARENTS: la tranquillité quant à l'avenir de leurs enfants, auxquels le Ser-

vice Public offre, par le seul criterium de la capacité, de larges chances d'emploi; pour les PROFESSEURS: les avantages et le prestige découlant d'une situation où le savoir est l'arme décisive pour la conquête des positions; pour le CITOYEN en général: la possibilité de l'existence d'un service public plus efficient parce qu'il est exécuté par des fonctionnaires capables et éclairés; — pour les CHEFS DE SERVICE: la tranquillité et l'économie d'efforts: ils ont des aides capables, sur lesquels ils pourront décharger une partie de leurs tâches complexes et sur lesquels ils pourront compter pour le succès de leur mission; enfin pour le BRÉSIL: un facteur de progrès matériel, un instrument d'amélioration des coutumes politiques et administratives et un puissant encouragement à la culture.

L'on ne saurait nier d'un autre côté, que les concours du D.A.S.P. sont un facteur d'unité nationale puisqu'ils rassemblent des brésiliens de tous les coins du Pays, apportant au Service Public la contribution d'expériences, de conditions de culture et de caractéristiques sociales différentes qui, au lieu de demeurer isolées, comme un ferment desagrégeant, s'unissent dans une oeuvre commune de haute signification politico-administrative.

Le concours a contribué d'une manière décisive à la solution de nombreux problèmes nationaux. Comme un excellent instrument de calcul du degré de rendement de l'enseignement secondaire et supérieur, le concours a éveillé le Gouvernement, le magistère et les techniciens d'éducation sur la gravité de certaines questions; dans la clarté indéniable des faits, ils inspirent des mesures et présentent des solutions objectives pour ces questions.

Les concours du D.A.S.P. aident aussi à résourdre d'importants problèmes de santé publique. Des milliers de candidats sont soumis chaque année, par le Service de Biométrie Médicale, à de rigoureux examens de santé et de capacité physique, où l'on emploie les ressources les plus efficientes de la médecine moderne, depuis les épreu-

ves de laboratoire jusqu'aux rayons X. Ces examens, quand cela se fait nécessaire, sont complétés par un service d'orientation visant des soins à la santé.

En outre, nombre de lois, comme celles qui se rapportent à l'état civil, à la règlementation professionnelle et à beaucoup d'autres matières d'une indéniable importance ont eu à leur service comme des serviables instruments de publicité et d'élucidation, les concours dont le réseau couvre tout le territoire national, emportant la présence de l'esprit fédératif aux recoins les plus cachés du Brésil.

Ce ne fut donc pas sans de profondes raisons d'ordre social, politique et administratif que la Constitution Fédérale a consacré le concours comme le moyen de conquête des charges publiques.

C'est dans cet ordre d'idées que nous trouvons la véritable conception du concours, que le D.A.S.P. cherche à répandre, au moyen d'un intense travail de propagande dans la capitale et dans tous les Etats du Brésil.

Pour mener à bien ce travail, on a organisé un fichier de journaux, d'établissements d'enseignement et d'organisations professionelles, auxquels on a distribué 44.800 exemplaires de feuillets contenant des instructions indispensables à l'orientation des intéressés et du peuple en général.

Outre cela, on fit de nombreuses transmissions par la radio, et les intéressés reçurent de centaines de lettres et de dépêches qui les renseignaient sur les concours.

Ces travaux de publicité et de propagande furent réalisés d'une manière entièrement impersonnelle: d'ordinaire on n'y citait que le D.A.S.P.

Quant à ce qui regarde la publicité et la propagande, il faut encore citer les travaux d'organisation portés à la connaissance du public à l'Exposition Commémorative du 14° anniversaire du D.A.S.P.

Grâce à l'appui, à l'aide constante et à la haute compréhension du Gouvernement Fédéral, le D.A.S.P. a exécuté, avec plein succès, un programme de travail qui

a de beaucoup dépassé les possibilités existantes en matière de personnel et d'autres ressources.

C'est ainsi que, en 1952, l'on a ouvert les inscriptions à 13 concours et à 9 épreuves d'habilitation. Le total de candidats inscrits monta à 11.537. Ci-après les 13 concours dont les inscriptions furent ouvertes en 1952: Médecin Psychiatre, Teneur de Livres, Praticien de Laboratoire, Technologiste du Ministère de la Marine, Technologiste du Ministère des Finances, Médecin du Travail, Inspecteur du Travail, Météorologiste (inscriptions closes), Radiotélégrafiste (inscriptions closes), Ouvrier de l'Imprimerie (inscriptions closes), Statisticien (inscriptions closes), Assistant Juridique (inscriptions closes).

Les épreuves d'habilitation réalisées à la même année furent les suivantes: Fiscal du Ministère du Travail de l'Industrie et du Commerce (réalisée dans le District Fédéral et dans les Etats), Pharmacien (District Fédéral et Etats), Radiotechnicien (District Fédéral et Etats), Cartographe (District Fédéral et Etats), Contrôleur du Trafic Aérien (District Fédéral et Etats), Assistant Juridique (District Fédéral et Etats), Assistant Syndical.

La réalisation des concours et des épreuves dont les inscriptions ont été closes après le 1er Septembre a été remise à l'année suivante.

Le D.A.S.P. ne s'est pas borné à réaliser les concours et les épreuves d'habilitation ouverts en 1952; il s'est occupé aussi de la réalisation de ceux dont les inscriptions avaient été closes les années antérieures.

COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANES DU SERVICE PUBLIC

Plusieurs organes du Service Public sollicitérent les travaux de la Division de Sélection et de Perfectionnement, ce qui prouve la confiance inspirée par le D.A.S.P. Plusieurs de ces sollicitations furent exaucées; d'autres n'ont pas encore dépassé la phase des pourparlers.

Parmi celles-là nous pouvons énumérer:

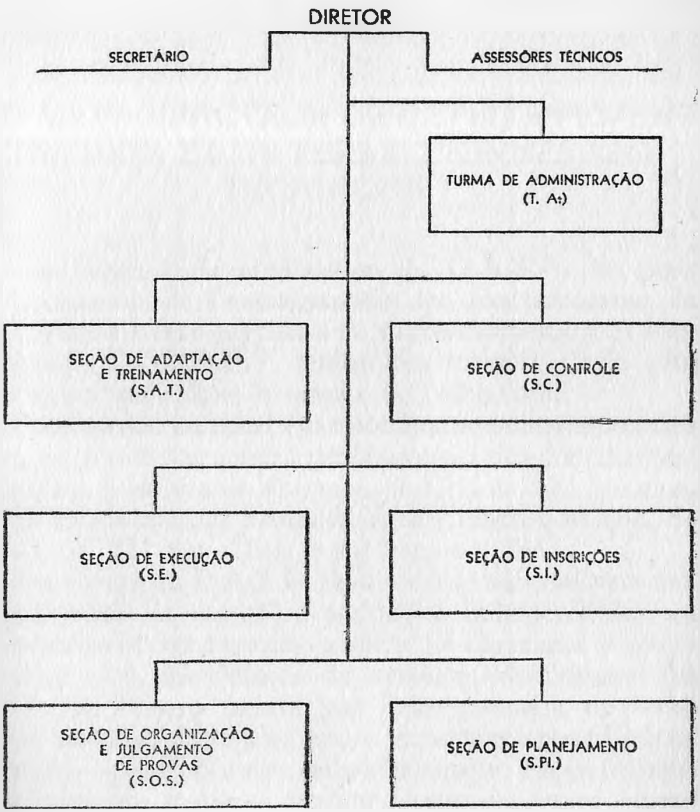
a) réalisation de concours pour la Cour de Comptes;

b) réalisation de concours pour l'Administration du Port de Rio de Janeiro;

c) orientation et fournissement de matériel (modèles d'instructions, d'épreuves, de criterium de correction)
— à la Compagnie Sidérurgique Nationale
— au Supérieur Tribunal Militaire
— au Département des Postes et Télégraphes
— au Tribunal de Justice du District Fédéral.

Les postes d'inscriptions tenus par le D.A.S.P. aux Etats fonctionnèrent d'une manière satisfaisante et rendirent de bons services en ce qui concerne le recrutement, l'inscription et l'exécution d'épreuves.

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO (D.S.A.)



— VIII —

LE D.A.S.P. — FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL ET DE PERFECTIONNEMENT TECHNIQUE

Les Cours d'Administration du D.A.S.P. ont pour but l'exécution de l'entraînement des fonctionnaires de l'Etat, visant à leur préparation, perfectionnement et spécialisation. Le D.A.S.P. réalise des travaux de la plus haute importance dans le terrain de l'éducation.

Pour mettre en relief l'extraordinaire contribution des Cours au perfectionnement professionnel des fonctionnaires publics, il suffira de dire que, de 1941 à 1952 y inclus, 70.984 candidats ont demandé de s'y inscrire et que, de ceux-ci, 49.881 ont réussi à s'y immatriculer.

Les Cours du D.A.S.P. répandent et affermissent des connaissances de caractère technique indispensables au développement des services publics; ils cherchent à corriger, d'un côté, les défauts du système éducationnel du pays — où l'on ne trouve pas l'enseignement de nombreuses matières de la plus haute importance pour l'administration — et d'un autre, subsidiairement, l'apprentissage déficient de matières fondamentales du cours secondaire. Ces Cours développent donc des activités étroitement attachées au redressement de l'efficience du personnel au Service de l'Etat brésilien.

L'Administration Publique exige, sans doute, des indices plus satisfaisants de mise à profit des travaux exécutés par la masse des fonctionnaires, et réclame, en

même temps, l'adoption de nouvelles méthodes d'entraînement. Il en résulte le besoin d'une nouvelle orientation générale capable de lancer les Cours plus intensément vers leurs véritables buts. Ceci, cependant, ne pourra être conquis qu'après l'implantation du plan de classification des charges, heureusement prévu par la Loi 1.711 du 28/10/1952. Ce plan fournira les bases rationnelles pour l'élaboration d'un programme d'entraînement qui vise, spécialement, les attributions spécifiques des différentes carrières du Service Public.

En réalité, le système de classification des charges — pour y travailler, le D.A.S.P. mobilise une somme considérable d'efforts — rendra possible l'adoption d'une politique administrative qui rehausse l'entraînement comme instrument du système du mérite sur toute la ligne de l'administration du personnel.

ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES ACTIVITÉS DES COURS DU DASP

Le plan de travail des Cours du D.A.S.P. élaboré pour l'an 1952, eut pour buts fondamentaux:

a) réaliser une formation professionnelle des fonctionnaires publics plus satisfaisante et convenable, de façon à les douer des qualités indispensables à l'exercice de travaux spécialisés;

b) adapter graduellement les travaux de perfectionnement aux réels besoins de l'administration.

Ci-après les travaux les plus importants développés en fonction de ces objectifs:

1. Cours des Sections Permanentes
2. Cours par correspondance
3. Cours dans les Etats
4. Cours extraordinaire d'entraînement de Commis

5. Perfectionnement et Spécialisation de Fonctionnaires Civils de l'Union à l'Etranger, en 1952
6. Publication de Livres Didactiques d'Administration
7. Cours extraordinaire de Préparation de Sténo-Dactilographes
8. Cours extraordinaire de Revision de Statistique.

Pendant l'année, les inscriptions montèrent à 6.425 et les immatricules à 5.551 dans les différents cours.

COURS DES SECTIONS PERMANENTES

La structure des Sections Permanentes a été établie par l'arrêté nº 8 du 7/1/1952, et comprend, en grandes lignes:

I Section — ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Sous-section A — *Fondements d'Administration*

Cours Fondamentaux: Introduction à l'étude de l'Administration, Notions de Droit Constitutionnel et de Droit Administratif, Méthodes de Recherches et de Planification appliquées à l'Administration.

Cours Libres: Classification des Charges; Recrutement, Sélection et Entraînement; Législation du Personnel; Hygiène du Travail.

Sous-section C — *I* — *Organisation*

Cours Fondamentaux: Introduction à l'étude de l'Administration; Méthodes de Recherches et de Planification appliquées à l'administration; Principes d'Organisation.

Cours Libres: Méthodologie de l'Organisation; Organisation de l'Administration Publique.

Sous-section D — *I — Administration Financière*

Cours Fondamentaux: Introduction à l'étude de l'Administration; Notions de Droit Constitutionnel et de Droit Administratif; Notions d'Economie et de Finances.

Cours Libres: Budgets Publics; Législation Tributaire; Planification Economique.

Sous-section E — *I Administration du Matériel*

Cours Fondamentaux: Introduction à l'étude de l'Administration; Notions de Droit Constitutionnel et de Droit Administratif; Notions d'Economie et de Finances.

Cours Libres: Technologie du Matériel; Législation du Matériel.

III Section — ACTIVITÉS AUXILIAIRES

Sous-section A

Cours Fondamentaux: Technique d'Archive; Notions générales de Droit et d'Administration.

Cours Libres: Administration d'Archives et de Services de Documentation.

Sous-section B — *Connaissances Générales*

Cours Fondamentaux: Portugais et Rédaction Officielle; Mathématique; Notions de Statistique; Notions de Comptabilité Générale.

Cours Libres: Notions de Comptabilité Publique; Comptabilité mécanisée; Notions de Tenue de Livres.

IV SECTION — PRÉPARATION DE CHEFS ET DE CONTROLEURS DE L'ENTRAÎNEMENT

Cours Fondamentaux: Fondements de Sociologie du Personnel; Principes d'Organisation.

Cours Libres: Problèmes de Direction; Rapports humains dans le Travail.

3.399 candidats se sont présentés aux examens d'admission aux Cours Fondamentaux, dont 2.705 remplirent les conditions pour l'immatricule. Pour les Cours Libres 763 candidats se sont inscrits, dont 709 furent immatriculés. Il y eut donc dans les Cours des Sections Permanentes, un total de 4.162 inscriptions et 3.414 immatricules (Données relatives à l'année 1952).

Parmi tous les cours planifiés, seul celui d'Administration comparée n'a pas été réalisé. C'est un cours difficile à organiser et qui exige le concours de beaucoup de professeurs spécialisés. Le petit nombre de candidats inscrits conseilla son ajournement pour la période scolaire de 1953.

COURS PAR CORRESPONDANCE

Après la clôture, en 1952, des cours par correspondance commencés en 1951, on proposa, en vue de ne pas interrompre les travaux d'entraînement par correspondance, l'ouverture de ceux-ci: Portugais et Rédaction Officielle, Comptabilité Générale et Publique, Législation Financière, Technique D'Archive et Législation du Personnel. Celui de Législation Financière est en pleine exécution dans le District Fédéral, et l'on attend une occasion favorable, pour initier les autres.

COURS DANS LES ETATS

Le programme de collaboration avec les Etats visant la réalisation de Cours d'Entraînement suivit son cours en 1952. Dans les Etats de Bahia, Piaui et Rio Grande do Sul on organisa des cours qui embrassaient les matières suivantes: Fondements de Psychologie, Administration du Personnel, Organisation de Services, Droit Administratif, Portugais et Rédaction de Documents Officiels, Mathématique et Eléments de Statistique, Notions de Droit, Structure du Service Public, Sténographie, Compta-

bilité Publique, Budgets Publiques, Législation Tributaire, Travaux Dactilographiques, Techniques d'Exploitation de la Personnalité, Archivologie, Législation appliquée à la Fonction Publique, Bibliothéconomie, Anglais et Direction.

COURS EXTRAORDINAIRE D'ENTRAÎNEMENT DE COMMIS

Parmi les travaux planifiés pour 1952, mérite une place toute spéciale l'organisation du cours d'entraînement destiné à l'adaptation, au travail, des Commis qui pourront être nommés et placés dans les différents organismes ministériels du personnel. Les débuts, chez nous, de cette importante forme d'entraînement — des cours où les élèves pratiquent les travaux quotidiens d'une catégorie de fonctionnaires — représentera, sans doute, la contribution la plus significative et la plus fertile pour l'objectif fondamental de nos travaux. Le besoin de rehausser l'efficience des services publics exigeait impérieusement ces cours.

PERFECTIONNEMENT ET SPÉCIALISATION DE FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'UNION À L'ÉTRANGER, EN 1952

En élaborant le plan moyennant lequel le D.A.S.P. poursuit l'exécution de sa politique éclairée de perfectionnement du personnel, par l'intermédiaire de stages à l'étranger, les Cours adoptèrent, en 1952, l'orientation suivante qui mérita l'approbation de Son Excellence le Président de la République:

a) le perfectionnement à l'étranger s'est borné à l'étude de ce qu'on appelle l'Administration Générale;

b) l'entraînement consista, essentiellement, dans des stages qui se réalisaient dans des services publics et organisations particulières; la fréquentation de cours

théoriques d'Institutions Educationnelles n'avait qu'un caractère supplétif.(28)

Ci dessous les matières qui furent l'objet d'entraînement à l'étranger en 1952: Estimative de la Recette, Classification de la Dèpense, Organisation et Méthodes, Classification des Charges, Plans de rémunération et Système de Payements, Recrutement et Sélection du Personnel, Entraînement du Personnel (notamment dans le local de travail) et Documentation Administrative, Renseignements et Rapports avec le Public.

PUBLICATIONS DE LIVRES DIDACTIQUES D'ADMINISTRATION

Dans le but de porter une féconde contribution à la mise en équation de l'un des plus significatifs problèmes dont la solution défie le D.A.S.P., c'est-à-dire, l'expansion de la culture administrative au Brésil, on élabora un plan de publication de livres didactiques sur des matières enseignées dans les Cours, moyennant l'utilisation des résumés de leçons qui sont trouvés dans leurs archives. La portée pratique, en vue de l'entraînement, de la publication de cette série de livres; leur accessibilité quant au prix et quant à la forme; leur capacité de porter à la connaissance du public, avec ampleur, les cours tenus par le D.A.S.P.; la contribution de cette initiative à la Campagne Nationale de Perfectionnement du Personnel de Niveau Supérieur, instituée par le Décret nº 29.741 du 11 Juillet 1951; l'enrichissement en matériel didactique convenable,

---

(28) Quant à la première directive, il faut mettre en évidence, la création de la Commission Nationale de Perfectionnement du Personnel de Niveau Supérieur (Décret nº 29.741 du 11 Juillet 1951). L'entraînement des fonctionnaires dans les diverses techniques trouvera une place meilleure dans le programme de cette Commission.

La deuxième directive approuvée représente une importante modification de la politique de perfectionnement suivie de 1939 à 1945. Pendant cette période les préférences retombaient sur l'étude de niveau universitaire. Ce fait est parfaitement justifié par le besoin de former des équipes de fonctionnaires spécialisés dans les théories administratives modernes. D'une certaine manière, cet objectif a été atteint. Maintenant, il faut étudier en tout premier lieu, les méthodes de travail suivies dans les services publics et dans les institutions particulières.

que ces livres signifieraient pour les Cours eux-mêmes; les aspects économiques de la mesure et l'influence de celle-ci sur la formation de professeurs dans les centres éloignés de la capitale, prêtent à cette initiative une si haute signification quant à l'expansion de la connaissance des principes et des techniques attachées à la pratique de l'administration rationnelle, que nous n'hésitons pas à la considérer une véritable borne dans l'histoire de la politique gouvernementale d'entraînement.

COURS EXTRAORDINAIRE DE PRÉPARATION DE STÉNO-DACTILOGRAPHES

Dans le but de faire face au besoin de fournir aux services d'administration des sténographes capables, dont le concours simplifie et accélère énormément plusieurs routines qui exigent des travaux de rédaction et dont la déficience numérique dans les cadres du personnel se fait sentir et réclame depuis si longtemps une correction, on a planifié un "Cours extraordinaire de Préparation de Sténo-Dactilographes"; il est en pleine réalisation et comprend l'enseignement du Portugais, de la Sténographie (deux systèmes: Marti et Taylor) et de la Dactilographie.

Cent soixante quatre candidats, tous fonctionnaires stables, demandèrent de s'y inscrire..

Le nombre d'immatricules a été limité à 100. La sélection se fit rigoureusement d'accord avec la classification obtenue à l'épreuve de portugais.

COURS EXTRAORDINAIRE DE REVISION DE STATISTIQUE

Les activités d'entraînement visant à la préparation de candidats aux concours doivent être conditionnées au besoin de recrutement en chaque cas.

Le D.A.S.P. fit réaliser un Cours Extraordinaire de Revision de Statistique destiné à la préparation de can-

didats au concours qui devait être réalisé par la Division de Sélection et de Perfectionnement, parce que le manque de centres d'études de cette spécialisation se fait sentir chez nous. Sans cet effort des Cours dans le sens de suppléer à l'absence de préparation des matières fondamentales d'administration dans notre système éducationnel, les objectifs de la sélection seraient sérieusement menacés par le manque d'un recrutement efficace, en nombre et en qualité.

Ce fut l'orientation montrée plus haut qui porta le D.A.S.P. à refuser la réalisation d'un Cours de Préparation d'Inspecteur des Finances.

Réellement, le champ de recrutement de ce concours est pleinement satisfaisant puisque l'accès aux matières de ce concours est facile. Outre cela, il a fallu tenir compte du privilège que la création de ce cours seulement dans la capitale représenterait pour un certain nombre de candidats, ce qui établirait une situation injuste, puisque le concours a été réalisé dans tous les Etats.

Deux cent cinq candidats se sont inscrits au Cours Extraordinaire de Statistique, dont 143 satisfirent aux conditions établies préalablement pour les immatricules.

ESQUISSE DU PLAN DE TRAVAIL QUI DOIT ÊTRE RÉALISÉ EN 1953 ET AUX ANNÉES SUBSÉQUENTES

Pesant longuement les ressources et les possibilités mises à sa portée, cherchant à orienter ses travaux vers les réels besoins de l'administration, la Direction des Cours a divisé son plan de travail pour 1953 en deux parties distinctes.

La première embrasse l'entraînement extra-fonctionnel selon les modèles adoptés jusqu'à ce jour, et comprend:

a) Cours des Sections Permanentes
b) Cours par Correspondance
c) Cours dans les Etats

d) Publication de livres didactiques d'Administration

e) Plusieurs autres formes d'entraînement, telles que, conférences, "tables-rondes", etc.

La deuxième partie résulte de la nécessité d'initier dans le plus bref délai possible, l'entraînement des fonctionnaires de l'Union, en matière d'efficience, visant directement aux carrières du service public. Devant l'impossibilité de réaliser une réforme radicale — ce qui serait l'idéal — de la structure des cours, soit par l'absence d'une classification des charges qui possibilite la définition des objectifs de chaque cours, soit par le besoin de réaliser des analyses de travail, pour lesquelles elle n'est pas encore dûment préparée, la Direction des Cours a planifié pour 1953 les cours d'entraînement en service ci-après:

1) Entraînement de Commis
2) Entraînement de Statisticien
3) Entraînement de Rédacteurs
4) Entraînement de Technicien en Classification de Charges.

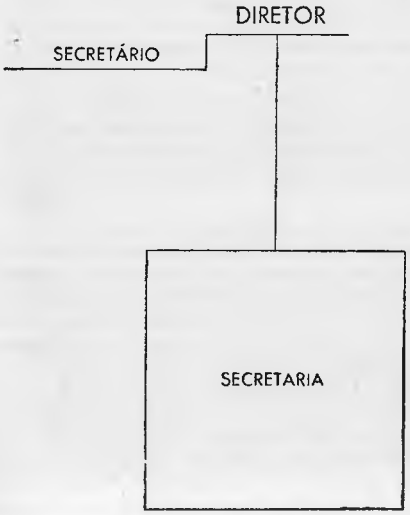
Cette esquisse de plan de travail pour 1953 reflète, on le voit, le désir du D.A.S.P. de remplacer graduellement les cours académiques par d'autres, plus pratiques et objectifs qui visent à réaliser l'entraînement des occupants de certaines charges ou fonctions du service public. La réalisation du Cours d'Entraînement de Commis, dont l'organisation est l'objet de la meilleure attention du D.A.S.P. représentera, peut-être, la borne initiale de la réforme de nos méthodes d'entraînement, dont la nécessité se fait sentir si vivement. Les conséquences bienfaisantes de cette réalisation, associées aux travaux de classification des charges du service public que le D.A.S.P. est décidé de mener à bien, ouvriront la route à de profondes modifications de la structure des cours en 1954.

En suivant l'orientation qui se reflète sur la planification de ses activités pour 1953, les Cours d'Administra-

tion du D.A.S.P. seront outillés, sous peu, pour réaliser la politique administrative du gouvernement et faire qu'elle donne à l'entraînement, la même importance et attention qu'elle donne à la sélection. Nous souhaitons que celle-ci partage avec celui-là les honneurs de consolider et de donner du prestige au système du mérite dans le Service Public Fédéral.

Quoi qu'il en soit, le D.A.S.P. constitue déjà un authentique facteur de développement culturel et de perfectionnement technique.

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO (C. A.)



— IX —

ADAPTATION DES ACTIVITÉS DE DOCUMENTATION, DE STATISTIQUE ET DE RAPPORTS AVEC LE PUBLIC AUX OBJECTIFS DE L'ÉTAT

FACTEUR ET INSTRUMENTS DE RATIONALISATION ADMINISTRATIVE

Le relevé, la classification et le classement des documents officiels; la publication de renseignements doctrinaux, techniques ou simplement routiniers; l'effort visant le développement de meilleurs rapports avec le public; la recherche, l'étude et la préparation des éléments indispensables à l'exacte mise en équation et à la solution rationnelle des problèmes administratifs constituent l'un des secteurs d'activités auxquels le D.A.S.P. a prodigalisé le plus de soins.

A mesure que les fonctions de l'Etat Moderne s'élargissent, nous voyons augmenter l'importance de la contribution des doctrines et des procédés de documentation administrative.

L'enregistrement et la publication des actes gouvernementaux constituent, en effet, une matière du plus haut intérêt public.

Aux vieilles, sombres et inaccessibles archives des documents de l'Etat, ainsi qu'aux anciennes méthodes de renseignement, succéda l'actuelle phase de la documentation dynamique.

Les tentatives de rationalisation effectuées dans les amples domaines de la documentation administrative se destinent à procurer au Gouvernement des éléments qui le rendent capable d'agir avec rapidité et efficience dans la solution des problèmes qui pèsent sur lui.

Renseigner, éclairer et orienter en vue de perfectionner la qualité des services rendus ou des travaux réalisés.

L'opinion publique trouve dans la documentation administrative une précieuse source d'éclaircissements, d'orientation et d'aide qui la rendent apte à juger avec objectivité l'action de l'Etat et lui procurent des éléments d'information adaptés à la défense de ses intérêts.

Le D.A.S.P. fait la distribution systématique et gratuite de toute sorte de matériel documentaire dans le but d'éveiller l'intérêt de l'opinion publique sur la juste appréciation des activités administratives de l'Etat, en la maintenant dûment renseignée au sujet des problèmes et des solutions les plus importants.

Soulignons la nature éducative de nombreuses publications, car en provocant des débats elles concourent à produire une plus parfaite compréhension des problèmes d'intérêt général.

Il ne faut cependant pas oublier que la documentation est un moyen et un instrument de travail, mais elle n'est pas une fin. Elle existe pour servir, dans la variété de ses expressions formelles, les intérêts supérieurs de la collectivité humaine et de l'Etat.

Les efforts du D.A.S.P. touchant l'impression, la publication et la distribution de documents ayant un intérêt positif pour l'administration sont notoirement intenses, bien que le Service de Documentation n'ait pas encore à sa disposition, en nombre suffisant, des fonctionnaires bien qualifiés pour l'exécution des programmes de grande envergure que le D.A.S.P. prétend exécuter en matière de documentation, de statistique administrative et de rapports avec le public.

Néanmoins, le Service de Documentation cherche à tirer parti, autant que possible, de ses insuffisantes res-

sources mécaniques pendant que l'on cherche les mesures capables de suppléer son indéniable manque de personnel qualifié.

On prévoit que l'articulation des activités routinières avec celles de caractère créateur et éminemment intellectuel, ainsi qu'une articulation plus énergique avec le Département de l'Imprimerie Nationale contribueront à augmenter le volume des travaux de documentation, en élevant dans la mesure du possible ses étalons de qualité. (29)

Le D.A.S.P. compose et imprime des programmes et des instructions pour les concours, et d'autres imprimés destinés aux travaux de bureau, outre plusieurs publications de caractère technique ou culturel, en étroite collaboration avec l'Imprimerie Nationale. Pour que l'on estime l'intérêt éveillé par les publications du D.A.S.P., il suffit d'affirmer qu'en 1952 on en a expédié 153.000 exemplaires. Dans ce total il faut compter les 70.000 exemplaires de la "Revista do Serviço Público" (Revue du Service Public).

Parmi les travaux édités et publiés par le D.A.S.P., il faut mettre en relief, à cause de la grande acceptation obtenue de la part du public: continuation de la Série "Manuel de Service"; la série de monographies publiées en collaboration avec la "Fundação Getulio Vargas" (Fondation Getulio Vargas), lors de la réalisation du I Séminaire International d'Administration Publique; la règle de conduite pour l'Etude de l'Administration Municipale — travail destiné aux Maires et aux Conseillers Municipaux du Brésil, deux éditions rapidement épuisées; les Essais de la Section Brésilienne de l'Institut Interna-

(29) En 1952, par exemple, le D.A.S.P. a réussi à compléter l'impression de 41 publications, dont les tirages s'élevèrent à 35.000 exemplaires, outre 20 autres en voie de conclusion. L'on a publié aussi plusieurs imprimés destinés à l'usage du D.A.S.P. et d'autres organismes, par exemple, la Commission Consultative de l'Administration Publique, récemment installée. 88 numéros du Bulletin du Personnel on été publiés.

Ces données ne comprennent pas la Revue du Service Public dont le tirage, en 1952, s'éleva à 70.000 exemplaires.

tional des Sciences Administratives — versions française et anglaise; diverses bibliographies pour des candidats inscrits aux concours furent aussi imprimées et distribuées. (30)

Le classement des lois, des décrets, des circulaires, des arrêtés et d'autres actes émis par les autorités compétentes — qui intéressent le public et les services normaux du Département — gardent leur rythme habituel.

La bibliothèque spécialisée du D.A.S.P. s'enrichit systématiquement. En 1952, par exemple, elle acquit 1.904 publications diverses et pendant l'année elle enregistra 1.505 lecteurs nouveaux; le mouvement de prêts de livres s'éleva à 10.950 et celui de consultes à 15.939. Le problème de l'acquisition de livres à l'étranger a été l'objet d'une attention spéciale, afin que la Bibliothèque demeure actualisée quant aux sujets d'Administration. (31)

REVUE DU SERVICE PUBLIC

La Revue du Service Public a cherché à exhausser le niveau de la collaboration qu'elle reçoit, en invitant des personnalités éminentes et en faisant une revision du Plan de rémunération des collaborateurs.

Fondée en 1936, la Revue du Service Public a été reconnue comme publication d'intérêt pour l'Administra-

---

(30) La réalisation du II Congrès National des Municipes Brésiliens a contribué énormément à intensifier la recherche des publications du D.A.S.P. Un «stand» monté dans le local du Congrès procura une excellente occasion pour la vérification de l'extraordinaire intérêt éveillé par les activités du D.A.S.P. Toutes les publications envoyées furent rapidement épuisées. Plusieurs furent avidement disputées par les 3.000 maires et conseillers municipaux présents au Congrès de São Vicente.

(31) Le Service d'Echange de Catalogation organisé comme une sous-unité de la Bibliothèque, en collaboration avec la «Fundação Getulio Vargas» et le Département de l'Imprimerie Nationale, grandit à vue d'oeil.

En 1952 ce Service a imprimé 2.495.000 fiches correspondant à 12.475 titres d'ouvrages pour 45 bibliothèques avec lesquelles il entretient une collaboration active et permanente.

Ce Service a reçu 20.315 originaux de titres et on en a rendu 6.371 qui étaient incomplets ou déjà catalogués, et 6.300 furent envoyés à l'impression.

Nonobstant ce volume de travail, il y a encore en phase de revision 20.294 originaux à être imprimés.

tion par le Décret-Loi nº 1.870 du 14 Décembre 1939. Elle jouit d'une estime méritée dans le pays et à l'étranger.

C'est un légitime patrimoine de la culture brésilienne dont le D.A.S.P. s'enorgueillit à juste titre.

On a déjà initié des pourparlers avec la Bibliothèque Nationale visant la microphotographie de la collection de la Revue, afin de sauvegarder un patrimoine si précieux.

La microphotographie aura encore l'objectif de possibiliter l'expédition des numeros déjà épuisés de la Revue et même des articles en séparé, aux intéressés qui les demandent fréquemment.

La Revue du Service Public mérite d'être considérée comme l'un des plus efficaces instruments déjà conçus, au service de la rationalisation administrative au Brésil.

Des dizaines de milliers de brésiliens trouvent dans ses pages des renseignements spécialisés sur les problèmes les plus variés et complexes de l'Etat Moderne.

La presque totalité des 361.401 candidats inscrits aux 2.094 concours réalisés par le D.A.S.P. depuis sa fondation, a cherché à s'y préparer par la lecture des Collections de la Revue ou des "separata" des principaux articles publiés par elle.

Tous les grands problèmes nationaux ont été recherchés et discutés par cette magnifique publication du D.A.S.P. qui rend de grands services au développement technique et culturel du pays.

STATISTIQUE ADMINISTRATIVE

Jusqu'à présent la productivité de la Section de Statistique Administrative, comme unité du Service de Documentation, n'a pas entièrement satisfait. Il faut même remarquer que cette section n'a pu présenter des travaux à la hauteur de ses importants objectifs.

Les facteurs qui ont engendré cette situation sont bien connus. On n'a pas réalisé l'indispensable articulation avec les services qui doivent fournir les données nécessaires

aux enquêtes statistiques, ni ce secteur dispose de l'équipement humain ou du matériel nécessaire à ses travaux.

Le relevé, la systématisation, la critique et l'interprétation scientifique des données qui traduisent les principaux faits numériques touchant l'organisation et méthodes, le budget, le personnel, le matériel, les travaux publics et les rapports avec le public dans le service civil de l'Union, ont une grande importance pour le D.A.S.P.

Les divers aspects, phénomènes, initiatives et réalisations de l'administration générale exigent des recherches et un travail statistique spéciaux.

L'acquisition de données numériques dignes de foi et actualisées est très importante pour la Documentation Administrative. De bonnes statistiques administratives constituent des éléments indispensables à la connaissance exacte des contingents humains au service de l'Etat — nombre, catégories et traits caractéristiques; occurrences fondamentales orientant la politique la plus convenable; marche générale des services; renseignements justes sur les installations, les équipements et le matériel employés; connaissance positive des dotations budgétaires et leur utilisation convenable.

La statistique dans le cadre de l'administration générale fournit des indices précieux pour l'appréciation des résultats obtenus et pour l'indication de la route à suivre.

L'éxécution d'un programme minimum de perfectionnement des statistiques administratives sera énormément facilitée par la collaboration de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique et d'autres organismes du système brésilien, dans un régime de parfaite articulation.

RAPPORTS AVEC LE PUBLIC

L'utilisation des modernes techniques des Rapports avec le Public s'orientent, notamment, dans le sens de conquérir l'appui des masses populaires moyennant des procédés judicieux d'éclaircissement et de persuasion.

L'appui de l'opinion publique est indispensable au succès des grandes initiatives et des entreprises gouvernementales.

L'emploi convenable des principes et des méthodes des Rapports avec le Public ne doit cependant pas dégénérer en propagande de caractère politique ou personnel.

Ce sont des choses entièrement diverses visant à des résultats opposés.

L'expérience démontre que la préparation psychologique de l'opinion publique est indispensable, afin que ces Rapports obtiennent des possibilités de succès ou des idées réformatrices.

Sans la compréhension anticipée du peuple — du moins de ses couches les plus éclairées — difficilement les efforts de rationalisation auront du succès dans n'importe lequel des vastes secteurs de l'Administration Générale.

Les Rapports avec le Public ont été jusqu'à présent — comme il en est de la Statistique Administrative — un secteur peu productif dans la structure du Service de Documentation du D.A.S.P. Les activités de Rapports avec le Public sont circonscrites au médiocre fonctionnement d'une petite section d'Orientation et de Réclamations. Malgré ses déficiences, cette Section est parvenue à réaliser deux activités principales: la confection d'un Bulletin d'Information qui atteignit sa 301e édition en 1952, et les réponses aux lettres transmises au D.A.S.P. par le Secrétariat de la Présidence de la République, pour y être soumises à une étude et pour en recevoir une orientation. Une grande partie de cette correspondance — adressée à la Présidence de la République — renferme des sollicitations d'emplois. Ce sont des milliers de lettres qui révèlent l'étrange fascination exercée sur la main-d'oeuvre brésilienne par les charges publiques. Chaque fois qu'une occasion se présente, le D.A.S.P. montre aux intéressés la porte ouverte du concours et leur remet les renseignements nécessaires.

Le domaine des Rapports avec le Public constitue, en fait, un immense terrain de perfectionnement potentiel

dans le cadre du Service Civil Brésilien, et exige des travaux considérables.

Nous voyons donc s'élargir de plus en plus les activités de Documentation, de Statistique et de Rapports avec le Public — précieux instruments de perfectionnement des bonnes pratiques administratives, et de conquête de niveaux d'efficience plus parfaits. Dans celui-ci comme dans les autres Secteurs de l'Administration Générale, le D.A.S.P. s'est révélé une institution dont la destinée est attachée à la destinée elle-même de la Nation Brésilienne.

Les contribuables, les ouvriers, les classes conservatrices et les fonctionnaires ont dans le D.A.S.P. un organisme de protection de leurs légitimes intérêts contre les excès et les dangers des incursions exclusivement politiques.

Le renforcer, le perfectionner est donc une exigence de légitime intérêt national.

Le manque de solutions techniques ou rationnelles pour les problèmes de l'administration générale — quel que soit le niveau de gouvernement — est un impératif universel. Quand on dit solutions techniques on dit aussi mécanisme capable de procurer ces solutions. Elles ne sont pas le produit de la génération spontanée. Leur élaboration est lente et difficile. Il faut qu'elles soient "testées" par l'expérience et seulement alors on pourra les adopter.

Restaurer la dignité, l'efficience et le prestige des activités concernant la documentation sur la Statistique Administrative et sur les Rapports avec le Public, voilà un aspect de l'Administration Générale qui a pour le D.A.S.P. la valeur d'une véritable mission d'évangélisateur.

Le D.A.S.P. ne signifie pas simplesment une barrière contre le népotisme et l'habitude de distribuer des emplois aux électeurs. Dans l'exercice de ses attributions comme organisme d'Administration Générale, sa technique devrait ressembler à la conception des "opérations combi-

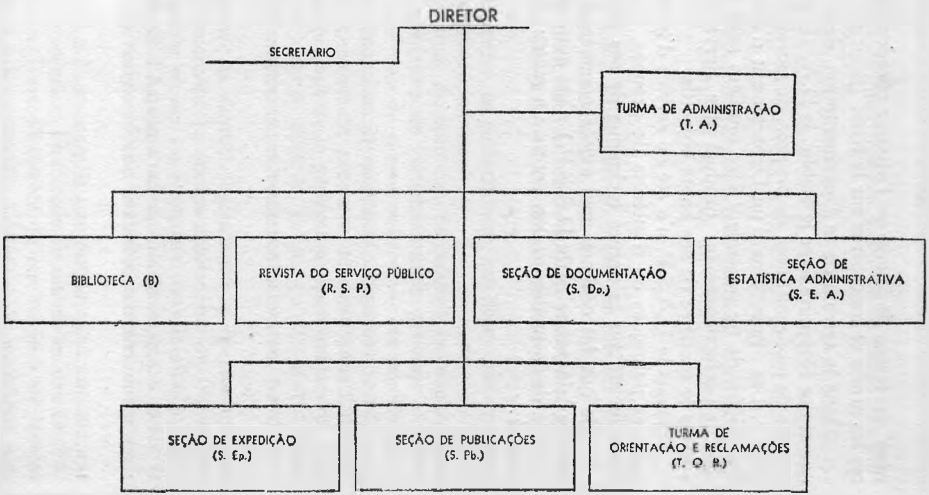
nées" en temps de guerre — l'attaque coordonnée de toutes les armes et concentrée sur le front "principal".

Dans le terrain de la Documentation, de la Statistique et des Rapports avec le Public, le D.A.S.P. est un synonime de modernisation, de progrès, de moralité administrative. Les attributions d'un Département d'Administration Générale ne pourraient être mutilées sans préjudice pour le perfectionnement graduel des Services Publics et sans le sacrifice de ses hauts objectifs.

Jamais le D.A.S.P. n'a été au service d'individus, de groupes politiques ou d'intérêts de groupes, et il a toujours insisté sur la nature technique de ses attributions.

Ce que les critiques mal avisés nommèrent l'hypertrophie "daspeana" (du D.A.S.P.) n'est autre chose que le choc de la modernisation contre un milieu obsolète et arriéré.

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO (S. D.)



POSITION DU D.A.S.P. DANS LE SCHÉMA DE LA RÉFORME DU SYSTÈME ADMINISTRATIF DE L'UNION

Cet exposé sommaire sur le D.A.S.P. — ses origines, son développement historique, sa structure, son fonctionnement, ses problèmes spécifiques, ses activités générales et ses réalisations concrètes — ne pourrait passer sous silence quelques observations touchant la situation du D.A.S.P. dans le schéma de la Réforme Générale du Système Administratif de l'Union.

Cette réforme a été recommandée par le Gouvernement Fédéral dans l'avant-projet envoyé à la Comission Mixte des Partis constituée expréssement pour l'examiner.

A en juger par les commentaires parus dans quelques secteurs de la presse en guise de prélude à l'examen de cette matière par le Congrès National, les discussions autour de cette importante initiative du Gouvernement Fédéral, d'ordinaire, sont injustes et dépourvues de contenu.

Les critiques formulées par quelques journaux autorisés manquent d'objectivité. Elles reflètent une absence de sérénité et de bon sens dans l'appréciation des aspects fondamentaux de la Réforme Administrative en projet.

Quelques commentateurs ont révélé une audace inouïe par rapport aux problèmes concernant la structure et le fonctionnement de l'Etat Moderne. Les débats sur la situation du D.A.S.P. dans le cadre général de la Réforme

ont été pour l'ordinaire entièrement inexacts. Quelques journalistes précipités se bornent à la fastidieuse réitération de vieilles provocations méprisables.

Les critiques ne produisent de l'effet que lorsqu'elles sont bien fondées et justes.

Elles constituent alors un facteur décisif de perfectionnement politique et social du pays et, en même temps, d'éclaircissement et de renforcement de l'opinion publique.

Il n'est cependant pas admissible que l'on veuille effacer l'Histoire de l'Administration Publique de ces 15 dernières années. On ne pourrait permettre non plus que l'on prétende détruire d'un coup la contribution du D.A.S.P. au perfectionnement des institutions administratives brésiliennes.

Dans ce vaste ensemble de directives, d'organes, de services et de masses humaines qu'est l'Etat, le D.A.S.P. présente quelques caractéristiques qui le distinguent comme une institution profondément démocratique au service du Brésil et de son peuple. Comme il a déjà été affirmé, le D.A.S.P. est, dans l'Amérique du Sud, l'un des rares centres d'études systèmatiques de l'Administration Publique — planification, organisation et méthodes, budget, personnel, matériel, édifices publics, documentation, rapports humains dans le travail.

Il s'agit d'une institution entièrement identifiée avec les idéaux de perpétuel perfectionnement, de productivité et de rationalisation administrative; une institution qui lutte sans cesse contre les facteurs de corruption ou d'abâtardissement des services publics.

Il est évident que diverses initiatives et efforts du D.A.S.P. visant la réalisation de ces objectifs, pendant les 15 années de son existence, entraînent, inévitablement quelque impopularité. D'ailleurs, la réaction psychologique de certains groupes ou individus ne pourrait être différente, car il est possible que le D.A.S.P. contrarie leurs intérêts.

Ce que l'on a écrit et dit sur la position du D.A.S.P. dans le schéma de la Réforme Administrative en projet ne correspond habituellement pas à la réalité. Contrairement aux assertions parues dans plusieurs journaux, le projet de la Réforme n'élargit pas les attributions du D.A.S.P. La fameuse hypertrophie des fonctions et des prérogatives de ce Département n'existe que dans l'imagination de ceux qui n'ont même pas daigné de lire l'avant-projet gouvernemental. Dans les articles du projet cité il n'y a pas une seule ligne qui justifie cette assertion.

La simple transcription de la partie du premier avant-projet concernant le D.A.S.P. caracterise suffisamment l'absence de criterium et la légèreté des affirmations vides. (32)

«VI — DÉPARTEMENT ADMINISTRATIF DU SERVICE PUBLIC

«Art. 12 — Le Département Administratif du Service Public a la mission d'étudier dans les services publics, afin d'en assurer l'organisation et des méthodes de travail efficients et économiques, et, notamment

a) l'orientation et le contrôle de l'administration du personnel civil, l'étude et l'administration des systèmes de classification et de rémunération des charges et des fonctions, la séléction des candidats aux charges des organes du Pouvoir Exécutif, le perfectionnement, l'adaptation et la réadaptation des fonctionnaires civils;

b) la revision des projets et des budgets relatifs aux constructions d'édifices publics et à l'acquisition de leurs équipements;

c) l'élaboration du projet du budget annuel du Pouvoir Exécutif, d'accord avec les ordres du Président de la République;

d) collaborer, quand on le lui demandera, à l'étude et au perfectionnement des services administratifs des Etats, des Municipes et des entités d'administration indirecte;

---

(32) La Réforme Administrative Brésilienne (Message Présidentiel; Projet de Loi; Principales caractéristiques du schéma primitif de la Réforme que le Gouvernement élabora. Avant-Projet primitif; Opinion de la Commission Mixte des Partis) — Imprimerie Nationale, 1953.

e) fixer des types et des spécifications du matériel destiné à l'usage des services publics.

Art. 13 — Le Département Administratif du Service Public comprend les services suivants:

a) Division d'Edifices Publics
b) Division du Matériel
c) Division du Budget et d'Organisation
d) Division du Personnel
e) Division de Sélection et de Perfectionnement
f) Cours d'Administration
g) Service d'Administration
h) Service de Documentation».

Il est donc évident que la compétence fondamentale du D.A.S.P. n'a pas été modifiée. Il est encore un organe essentiellement technique. Il a un caractère normatif et auxiliaire, et il est intégré dans la Présidence de la République et directement subordonné au Chef du Pouvoir Exécutif.

Ses attributions exécutives continuent circunscrites, d'une manière générale, au secteur de personnel et d'élaboration budgétaire.

Le rétablissement de la Division du Matériel n'est autre chose qu'une mesure d'intérêt général de l'Administration. La Division du Matériel — qui a toujours appartenu au D.A.S.P. — n'a pas trouvé dans le Département Fédéral d'Achats, des conditions favorables à son fonctionnement. Vu les exigences des spécifications techniques et de l'unformisation du matériel, les problèmes du ravitaillement des services publics, les recherches, le coût et les directives normatives — il est évident que cette Division ne pourrait fonctionner d'une manière satisfaisante que si elle était l'une des pièces du système rationalisateur, intégré dans le D.A.S.P.

Il est très important pour les services publics que le D.A.S.P. se conserve équidistant des Ministères, car, dans cette position il sera à même d'apprécier leurs problèmes sous tous les angles, et d'une façon systématique et rationnelle. L'on pourrait encore affirmer que dans cette si-

tuation, ses décisions auraient un cachet d'impartialité plus prononcé et elles seraient plus sûres quant à la technique et à l'objectivité.

Le D.A.S.P. en tant qu'un organe auxiliaire du Président de la République — en fonction duquel il vit et pour lequel il travaille — s'est toujours efforcé de l'aider à s'acquitter de ses lourdes charges administratives, avec loyauté et dévouement.

L'on veut protester — ce qui n'a aucune raison d'être — contre une entité nettement démocratique et exclusivement technique, dont les origines ont été inspirées de la meilleure tradition administrative anglo-saxonne.

Réellement, nous apercevons des traits profondément démocratiques dans les objectifs, dans la conduite et dans les traditions d'efficience prouvée, d'austérité et de dignité qui caractérisent le D.A.S.P. Cet organe s'est spécialisé dans l'élaboration du projet budgetaire de l'Union; dans l'investigation, l'examen, et l'orientation des problèmes d'administration du personnel, du matériel, des édifices publics, de la documentation et de la statistique administrative et des rapports avec le public; et enfin dans ses efforts visant la rationalisation de l'Etat brésilien.

Ses détracteurs veulent mutiler cette institution vouée à la lutte contre le favoritisme, contre la distribution des emplois aux électeurs, contre le gaspillage, contre la routine bureaucratique. Mais leurs intentions peu louables sont très significatives. C'est la réaction naturelle des derniers survivants de l'empirisme rétrograde.

La réforme de l'administration constitue, selon le D.A.S.P., une exigence du bien public, une légitime imposition des actuelles circonstances d'expansion démographique, économique, sociale, politique, culturelle et administrative de la Nation Brésilienne. Le mécanisme gouvernemental a besoin d'une nouvelle organisation, de directives et de méthodes nouvelles qui lui donnent du dynamisme et l'adaptent à ces circonstances.

C'est un fait indéniable découlant de la mutabilité et de l'ampleur grandissante de ses fonctions gouvernementales.

Le Président Franklin D. Roosevelt a reconnu avec clairvoyance la portée et la signification de ce problème dans son fameux Rapport de 1937:

«L'économie et l'efficience du Gouvernement exigent une investigation et une réorganisation perpétuelles de la structure administrative. C'est une erreur que de penser à la possibilité d'adopter une organisation gouvernementale de caractère définitif. Il faut constamment étudier dans son ensemble la machine administrative fédérale, car, incessamment de nouvelles activités naissent, se transforment, croissent et disparaissent.

S'il n'y a pas un organe spécialement équipé pour étudier les problèmes d'organisation, on risquera d'entreprendre de nouvelles activités sans le soin nécessaire quant à leur distribution aux organes convenables. Il en résulte la confusion et des erreurs onéreuses. D'autre part, il est nécessaire que le gouvernement continue à exercer une certaine activité. Et, lorsque cette nécessité disparaît ou s'amoindrit, les ajustements se font tardivement, ou jamais. (33)

En définitive, le D.A.S.P. peut s'énorgueillir d'avoir effectué un effort extraordinaire ces 15 dernières années. Le pays entier peut témoigner ce que furent les initiatives et l'action féconde de cet organe de l'administration générale dans les divers secteurs où il exerce son action technique. Et, dans n'importe lequel de ces secteurs, le Sommaire des activités et des réalisations du D.A.S.P. suffit à démontrer son perpétuel effort visant le perfectionnement des services publics brésiliens.

Le D.A.S.P. aura, certes, commis des erreurs quand il mit en pratique quelques uns de ses objectifs réformateurs. Mais la rationalisation administrative est, essentiellement, un "processus" continuel dans le domaine de l'Etat Moderne. Le D.A.S.P. lui-même devra donc se soumettre à

(33) The President's Committee on Administrative Management, Administrative Management in the States, United States Government Printing, Office, Washington, 1937 — p. 13.

une réorganisation permanente afin de ne pas se cristalliser dans une structure définitive.

Devant une institution comme le D.A.S.P., incombée de charges vitales pour la prospérité du Pays, et qui a fait de si grands efforts dans ce sens — avec un succès plus ou moins grand — il n'y a qu'une atitude raisonnable à prendre: corriger ses erreurs possibles; développer ses aspects positifs; le perfectionner et l'équiper pour qu'il puisse bien s'acquitter des grandes responsabilités qui pésent sur lui — et il faudrait faire tout ceci, moins pour le D.A.S.P., que pour le grandissant progrès du Brésil.

MESSAGE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU CONGRÈS NATIONAL SUR LE PROJET DE LOI DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Messieurs les Membres du Congrès National

Le 3 Octobre 1952, j'ai eu l'occacsion de démontrer, dans une allocution adressée au peuple brésilien, que les nombreux et complexes problèmes d'intérêt national réclamaient une profonde réforme du système administratif de l'Union.

L'opinion publique et les organes qui la représentent politiquement manifestèrent leur approbation à l'initiative gouvernementale dans le sens de procéder, sans retard, à la réforme administrative nécessaire.

J'ai donc immédiatement confié a un groupe de spécialistes d'administration publique la mission de réaliser les études préalables qui seraient la base de l'élaboration d'un avant-projet de loi qui corresponde à l'aspiration nationale.

Comme je désire compter d'avance sur la collaboration des partis politiques, j'ai recommandé à ces techniciens du gouvernement que le travail initial fût présenté sous forme de suggestions capables d'atteindre les objectifs essentiels de la réforme. Ces objectifs consistaient à définir les attributions des organes qui constituent l'Administration, et à garantir la décentralisation des fonctions, en établissant une plus parfaite coordination des activités et en rendant possible la rationalisation des méthodes

de travail, afin que l'appareil gouvernemental pût s'adapter, sans des obstacles bureaucratiques troublants et onéreux, aux conditions de la vie moderne, et satisfaire, ainsi, avec le rendement maximum, aux exigences du bien public.

L'avant-projet élaboré, alors, constitua un document de travail destiné à faciliter les activités de la Commission Mixte des Partis, et il devait être soumis à l'appréciation de celle-ci, puisque le Pouvoir Exécutif s'était engagé à présenter au Pouvoir Législatif les bases de la réforme administrative, en comptant sur le concours de l'opinion autorisée et opportune des partis politiques qui y sont représentés.

La Commission Mixte des Partis reçut l'esquisse de la réforme suggérée par le Gouvernement, accompagnée des exposés justificatifs indispensables. Après l'avoir examinée, patiemment, avec le patriotisme, l'élévation d'esprit, la culture, l'expérience et la responsabilité de ses membres illustres, la Commission, au lieu de présenter des amendements à l'avant-projet, a préféré offrir au Gouvernement un rapport complet des critiques, des idées et des suggestions approuvées au cours de ses travaux, et qui représente son avis final sur la matière.

En adoptant les conceptions et les enseignements judicieux formulés par la Commission Mixte, j'ai décidé que l'on élaborât le Projet de Loi que j'ai l'honneur de soumettre à votre déliberation. C'est un projet plus simple que celui qui avait été d'abord élaboré.

Il se borne à configurer la classification des organes du Pouvoir Exécutif selon le schéma proposé par la Commission Mixte, qui les rassemble en deux groupes principaux:

a) La Présidence de la République, comme l'ensemble des organes destinés à donner au Chef du Pouvoir Exécutif l'assistance inhérente à la direction générale du Gouvernement;

b) Les Ministères, comme les organismes où sont rassemblés et entrelacés les services publics fédéraux dé-

pendants; sous leur juridiction se placent les services publics fédéraux autarchiques et tous les autres services publics et particuliers qui doivent leur être subordonnés sous n'importe quelle forme de contrôle.

La Présidence de la République rassemblera donc:

a) les organes essentiels, savoir: le Secrétariat de la Présidence; l'Etat Major des Forces Armées et le Département Administratif du Service Public;

b) les organes auxiliaires: Le Conseil de Sûreté Nationale et le Conseil National d'Economie.

Les Ministères qui sont 11 actuellement passeront à 14 groupés comme il suit:

I — Ministères Politiques

1 — Ministère de la Justice et des Affaires Intérieures
2 — Ministère des Affaires Etrangères

II — Ministères Militaires

3 — Ministère de la Guerre
4 — Ministère de la Marine
5 — Ministère de l'Aéronautique

III — Ministères Economiques

6 — Ministère des Finances
7 — Ministère de l'Agriculture
8 — Ministère des Mines et de l'Energie
9 — Ministère de l'Industrie et du Commerce
10 — Ministère des Transports

IV — Ministères Sociaux

11 — Ministère de l'Education
12 — Ministère du Travail
13 — Ministère des Services Sociaux.
14 — Ministère de la Santé.

En respectant cette structure, nonobstant les alternatives que la Commission Mixte elle-même a suggérées

et que le Congrès National appréciera, le projet présente des dispositions sur l'organisation des 3 nouveaux Ministères: celui de l'Industrie et du Commerce, celui des Mines et de l'Energie et celui des Services Sociaux. Ensuite il offre des dispositions sur l'adaptation des Ministères actuels à la création des nouveaux, et aux objectifs de la réforme, qui se réalise, pour l'ordinaire, par la jonction, le transfèrement, la reorganisation et l'extinction d'organes existants.

Enfin, le projet renferme des dispositions générales et transitoires dont le but principal consiste à simplifier certaines procédures administratives et financières essentielles à la rationalisation des services publics. En même temps il établit les principes et les mesures indispensables à la concrétisation de la réforme en projet.

Pour que le Congrès National puisse apprécier cette matière sous tous ses angles, je fais annexer à ce Message qui accompagne le projet définitif, les considérations sur lesquelles repose le travail initial du Gouvernement, l'avant-projet respectif élaboré alors et l'avis de la Commission Mixte des Partis.

Le Gouvernement s'est appuyé sur les critiques préalables des partis, pour élaborer ce projet, qui suit, dans ses grandes lignes, l'orientation recommandée par la Commission Mixte. Cependant, les modifications que je crois conseillables, y ont été introduites. Enrichi des subsides qu'il recevra pour son perfectionnement, lors de sa discussion et de sa votation par le Congrès National, le projet pourra être transformé en loi qui habilitera le Gouvernement à rendre, avec plus d'efficience, les services réclamés par la collectivité.

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1955